

Eksekusi Jaminan Fidusia: Mengamankan Aset Kreditur atau Melindungi Harta Debitur

Junjung Sahala Tua Manik^{1,*}, Retno Sunu Astuti², Ida Hayu Dwimawanti³

¹Magister Administrasi Publik, Universitas Diponegoro, Semarang, Indonesia

²Magister Administrasi Publik, Universitas Diponegoro, Semarang, Indonesia

³Magister Administrasi Publik, Universitas Diponegoro, Semarang, Indonesia

*Email: junjungsahala@gmail.com

Abstract *The published of the Fiduciary Law (UUJF) No 42 of 1999 to provide legal security for credit financing vehicles. One of the legal security is who the executor when credit was bad debt. In fiduciary law, the authority to execution is on the creditor. The goal of the execution must be peaceful, without conflict. Implementation Grindle's theory on this research found that many executions caused a commotion and conflicts, disturb the debtor and others. This condition shows that fiduciary law has not succeeded in protecting the interested parties, debtors, and creditors. A good policy gives benefits to the target group. Conflicts show a failure of the implementation of fiduciary law. This research found content and context policy to obstruct implementation. Execution by creditors always prejudice debtors, therefore execution by creditors is banned, parallel with the judgment of the Constitutional Court.*

Abstraksi: Terbitnya Undang-Undang Jaminan Fidusia (UUJF) No 42 Tahun 1999 bertujuan memberikan kepastian hukum terhadap kegiatan pembiayaan kendaraan secara kredit. Salah satu kepastian hukum tersebut adalah terkait eksekutor jika terjadi kredit macet. Dalam UUJF hak eksekutorial berada pada kreditur. Esensi penting dari eksekusi tersebut harus berjalan damai tanpa konflik. Pendekatan kualitatif dengan menggunakan teori implementasi Grindle dalam penelitian ini menemukan banyak eksekusi menimbulkan kegaduhan dan berujung konflik yang mengganggu kenyamanan debitur dan pihak terkait lainnya. Kondisi ini menunjukkan bahwa UUJF tidak berhasil melindungi pihak yang berkepentingan yaitu debitur dan kreditur. Kebijakan yang baik adalah kebijakan yang mampu memberikan manfaat bagi kelompok sasaran. Konflik yang menimbulkan sengketa menunjukkan kurang bermanfaatnya implementasi UUJF. Penelitian ini menemukan konten dan konteks kebijakan merupakan faktor penghambat. Eksekusi sepihak oleh kreditur akan selalu merugikan debitur, oleh karena itu eksekusi sepihak dan semena-mena tidak diperkenankan dilakukan oleh kreditur, hal ini juga sejalan dengan keputusan Mahkamah Konstitusi.

Keywords: *Execution; fidusia; debtors and creditors*

Pendahuluan

Perjanjian fidusia erat kaitannya dengan pembiayaan kendaraan. Perjanjian fidusia berlaku pada penjaminan benda bergerak, di Indonesia banyak digunakan dalam berbagai kegiatan pembiayaan perekonomian, baik kecil maupun besar, fidusia menjadi landasan hukum bagi pihak yang mengikat perjanjian (Badriyah *et al*, 2017), salah satunya pembiayaan sepeda motor. Sepeda motor merupakan kendaraan primadona di Republik ini, selain praktis dikendarai juga mudah dimiliki. Indonesia merupakan negara peringkat ketiga terbanyak pengguna

sepeda motor di Asia, peringkat satu adalah China sedangkan kedua India (Okezone, 2018). Jumlah sepeda motor di Indonesia mencapai 113.030.793 unit atau 83% dari total kendaraan (BPS, 2017). Tingginya mobilitas masyarakat dalam melakukan aktifitas dan tawaran fleksibilitas dalam pembelannya dipastikan jumlah sepeda motor meningkat di setiap tahunnya. Fakta yang ada bahwa 80% dari masyarakat Indonesia membeli kendaraan pribadi dengan metode kredit, 20% membeli tunai (Viva.co.id, 2015). Pembelian secara kredit mewajibkan fidusia, fidusia berasal dari bahasa latin *fiduciair* artinya secara kepercayaan

(Tjitrosoedibyo, 1994; Abdullah, 2016), kepercayaan yang dimaksud adalah kepercayaan yang diberikan debitur kepada kreditur sebagai pemindahan milik atau untuk suatu jaminan guna keperluan hutang (Abdullah, 2016). Fidusia bermanfaat bagi debitur, yaitu mendapatkan fasilitas pinjaman sejumlah yang diperjanjikan (Paramita, 2019), dan dapat menggunakan kendaraan karena yang dijaminan kepemilikannya, bagi kreditur tidak perlu menyediakan tempat penyimpanan tempat kendaraan yang dijaminan, seperti pada lembaga gadai, manfaat lain menurut UUJF kreditur memiliki hak yang didahulukan (Akhsin, 2017).

hanya perkiraan untuk memunculkan gambaran).

Potensi menunggak mungkin terjadi pada sistem pembayaran angsuran, sehingga memicu kreditur melakukan penarikan paksa terhadap benda bergerak yang berada ditangan debitur, ternyata banyak dilakukan sewenang-wenang tanpa mematuhi ketentuan hukum yang berlaku (Ramadhanneswari, 2017). Proses eksekusi damai sesuai UUJF sulit dicapai, karena kontennya terindikasi berpihak pada kepentingan leasing, eksekusi berkaitan dengan upaya pencegahan kerugian akibat kredit macet, eksekusi dianggap lumrah

Tabel 1. Kualitas Piutang Pembiayaan Multiguna

No	Kolektibilitas	2013	2014	2015	2016	2017
1	Lancar	98,02	98,43	98,29	94,18	94,54
2	Dalam Perhatian Khusus	0,00	0,00	0,00	3,46	3,40
3	Kurang Lancar	0,00	0,00	0,00	0,58	0,56
4	Diragukan	1,60	1,05	0,96	1,03	0,71
5	Macet	0,38	0,35	0,75	0,74	0,79
Total		100	100	100	100	100

Sumber: OJK

Gambaran pembiayaan berdasarkan data OJK, tercatat 94,54% kategori lancar, 3,40% dalam perhatian khusus, sedangkan sisanya tidak lancar 2,06%, rinciannya, 0,56% kurang lancar, 0,71% diragukan, 0,79% macet (OJK, 2017). Selain kolektibilitas lancar maka pembiayaan tersebut berpotensi wanprestasi, kemudian dieksekusi. Sulit menemukan perkiraan pasti jumlah kredit macet nasional, berdasarkan data pendukung penulis melakukan simulasi perhitungan kredit macet, untuk mendapat perkiraan potensi konflik yang mungkin terjadi jika dieksekusi. Jumlah sepeda motor secara nasional 109.237.056 unit, perkiraan konsumen membeli secara kredit 80%, dihitung 80% dari 109.237.056 adalah 87.389.644 unit, kredit macet 0,79% (OJK, 2017), dihitung 0,79% dari 87.389.644 adalah 690.378 unit. Maka prediksi pembiayaan sepeda motor macet secara nasional **690.378** unit (bisa lebih/kurang,

dilakukan leasing untuk mengamankan bisnisnya, tidak jarang pada eksekusi ditemukan cara-cara yang merugikan debitur, seperti ancaman atau intimidasi, yang juga mengganggu publik. Data di media massa menggambarkan eksekusi di beberapa daerah cenderung merugikan debitur (lihat Tabel 2).

Banyak kasus yang belum terpublikasi atau tidak terdeteksi. Badan pengaduan konsumen nasional (BPKN) juga merilis pengaduan berkaitan pembiayaan konsumen, ia menjadi lembaga kedua yang diadakan kepada BPKN, masalah yang diadakan terkait eksekusi.

Eksekusi mengemukakan fakta bahwa debitur dirugikan, karena dilakukan semena-mena. Temuan lain berpendapat, kreditur juga dirugikan atas kredit macet, seperti banyaknya debitur wanprestasi mengalihkan kendaraan kepada pihak

Tabel 2. Konflik *Debt collector* dengan debitur

No	Konflik	Lokasi	Penerbit	Link Berita
1	<i>Debt Collector</i> Tarik ratusan motor (Catatan OJK banyak berakhir konflik)	Manado (2018)	Manado Post Online	https://manadopostonline.com/read/2019/02/12/Debt-Collector-Tarik-Ratusan-Motor/53056
2	11 <i>Debt collector</i> leasing di jalan Afrika Bandung ditangkap Polisi karena kasus pemerasan	Bandung (2019)	Tribun jabar	https://jabar.tribunnews.com/2019/05/16/11-debt-collector-leasing-di-jalan-asia-afrika-di-bandung-ditangkap-polisi-karena-kasus-pemerasan
3	Mobil di tarik <i>Debt collector</i> ormas di Tangerang datang Kantor leasing	Tangerang (2019)	Sindonews.com	https://metro.sindonews.com/read/1413378/170/mobil-ditarik-debt-collector-ormas-di-tangerang-datangi-kantor-leasing-1561038414
4	Aniaya Sopir yang telat bayar cicilan mobil, 5 <i>Debt collector</i> ditangkap	Pontianak (2019)	iNews.id	https://www.inews.id/daerah/regional/aniaya-sopir-taksi-yang-telat-bayar-cicilan-mobil-5-debt-collector-ditangkap

Sumber: Diolah penulis dari berbagai sumber

ketiga/gadai, sehingga eksekusi dengan fidusia penting untuk kreditur, karena UU mengatur mereka berhak atas eksekusi kontrak wanprestasi (Kurniawan, 2017). Perbedaan pandangan ini bisa terjadi, karena permasalahan fidusia diarea kepercayaan, adanya kesengajaan perbuatan melawan hukum oleh satu pihak, baik pemberi maupun penerima jaminan mempengaruhi banyaknya sengketa (Paparang, 2014).

Perusahaan pembiayaan turut membangun ekonomi, andilnya

menyediakan dana untuk membantu masyarakat yang tidak mampu membeli secara tunai (Yusmita *et al*, 2019). Negara membuat regulasi agar terwujud keadilan, UUJF merupakan regulasi tersebut. Konflik dalam eksekusi mengindikasikan implementasi UUJF tidak baik, kontennya menjadi salah satu penyebab, konteks kebijakan juga disinyalir mempengaruhi, berkaitan dengan kepentingan. Hal ini memposisikan UUJF sebagai kebijakan yang tidak berhasil implementasinya, meminjam istilah Hogwood dan Gun (Wahab, 2014; Tinolah, 2016).

Tabel 3. Sengketa pengaduan konsumen kepada BPKN

No.	Komoditi	2013	2014	2015	2016	2017
1	Perbankan	151	177	200	94	60
2	<i>Pembiayaan Konsumen</i>	115	107	90	46	53
3	Perumahan/Properti	8	9	4	24	16
4	Transportasi	6	4	2	5	4
5	Asuransi	6	4	2	2	1

Sumber: BPKN, 2018

Kajian Teori

Pada perkembangannya UUJF memiliki dua fungsi, sebagai sarana *social control* telah mengukuhkan perkembangan hukum dalam masyarakat yang sudah dipraktekkan dalam jurisprudensi, kedua berusaha mendorong pihak berkepentingan melakukan *social engineering* yaitu menjunjung tinggi kejujuran melalui kepastian hukum melalui prosedur pendaftaran jaminan fidusia, tidak hanya mengutamakan transaksi pinjam-meminjam dengan proses sederhana, mudah, dan cepat (Muladi, 2009; Mulyani, 2012). Fungsi itu terciderai dengan adanya eksekusi semena-mena, fungsi UUJF sebagai kebijakan yang mengatur regulasi kredit menjadi pertanyaan, karena kurang adil melindungi debitur.

Kebijakan publik yaitu kebijakan yang dikembangkan pemerintah, tujuannya memelihara ketertiban umum, melancarkan perkembangan masyarakat dalam berbagai hal, menyesuaikan berbagai aktifitas, dan membagi berbagai materi (Tachjan, 2006). Banyak teori yang dapat digunakan menganalisis implementasi kebijakan, salah satunya teori Grindle, mengatakan keberhasilan implementasi dipengaruhi dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) mengacu muatan yang terdapat dalam kebijakan, dan lingkungan kebijakan (*context of implementation*) yakni kondisi lingkungan yang mewarnai implementasi (Grindle, 1980; Kismartini, 2019). Ide dasarnya setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya dapat ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan/**kontent** mencakup: (1) Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan, (2) Jenis manfaat yang dihasilkan, (3) Derajat perubahan yang diinginkan, (4) Ketepatan program/kedudukan pembuat kebijakan, (5) Pelaksana program, (6) Sumber daya yang dikerahkan, **konteks** implementasinya adalah: (1) Kekuasaan,

kepentingan dan strategi aktor terlibat, (2) Karakteristik lembaga dan penguasa, (3) Kepatuhan dan daya tanggap. Etzioni mengidentifikasi mengapa dalam organisasi seseorang mematuhi aturan/kebijakan, pertama karena setuju, cinta atau moralitas, kedua orang patuh karena merasa takut, ketiga orang patuh mungkin demi uang atau imbalan (Buse, Mays, & Walt, 2005).

Metode

Metode yang digunakan adalah kualitatif. Data diperoleh melalui wawancara, studi literatur dan observasi. Peneliti melakukan wawancara terhadap 8 informan berbeda, diawali pimpinan cabang FIF Semarang (*purposive*), kemudian ia merekomendasikan informan lain (*snowball*), seperti divisi penagihan internal dan dari perusahaan lain sejenis, divisi pemasaran, *debt collector*. Debitur yang diwawancara ada 5 informan. Pengalaman debitur melalui observasi media masa dan literatur juga digunakan untuk melihat dan menjawab permasalahan.

Pembahasan

UUJF sebagai regulasi dalam pembiayaan kendaraan secara kredit seharusnya memberikan perlindungan adil bagi kreditur dan debitur. Implementasinya memperlihatkan hal berbeda, dalam pembiayaan, debitur adalah pihak yang membutuhkan, sedangkan kreditur fasilitator, debitur mitra kreditur demikian sebaliknya. Kondisi wanprestasi seharusnya tidak mengubah hubungan tersebut, pemberian hak eksekusi kepada kreditur membuat implementasi berjalan tidak baik. Kreditur merasa berhak mengeksekusi kendaraan menunggak minimal 14 hari setelah jatuh tempo, atau ketika pergantian bulan debitur belum membayar cicilannya, hak eksekusi melekat pada kreditur, meski ada pendekatan persuasif diawal, eksekusi sering berujung konflik, terlebih jika

dilakukan mata elang yang cenderung ke arah perampasan.

Dalam beberapa wawancara terhadap kreditur diambil kesimpulan bahwa eksekusi adalah konsekuensi akibat wanprestasi untuk mencegah kerugian.

Eksekusi adalah upaya pengamanan unit, eksekusi tidak bergantung pada fidusia semata, fidusia adalah perjanjian ikutan, terdapat perjanjian awal yang telah disepakati dengan debitur, yang mejadi pedoman kreditur melakukan eksekusi ketika wanprestasi (Div penagihan)

Eksekusi adalah konsekuensi dari wanprestasi mencegah kerugian bisnis, eksekusi berkaitan target bisnis, bisnis tidak boleh melambat, apalagi berhenti dan rugi (Pimp. Cabang)

Debitur harusnya sadar, ketika menunggak harus rela menyerahkan unit, jangan berdalih atau mempertahankan unit bahkan melawan, karna perjanjiannya sudah ada, leasing punya target dan pegawai yang harus gajian (Juru tagih)

Temuan yang ada kreditur menjadikan hak eksekusi sebagai solusi mutlak atas kredit macet, eksekusi berpotensi melahirkan tindakan semena-mena dan anarkis oleh *debt collector*/mata elang, seakan-akan ini konsekuensi logis yang diterima debitur atas kredit macetnya. Kondisi tersebut dialami AD dan SAP, Korban eksekusi semena-mena yang melakukan gugatan UUJF terhadap UUD 45 di MK, yang diintimidasi *debt collector* karena kredit macet. Debitur telah memenangkan gugatan terhadap salah satu kreditur di MK, keterangannya:

Tindakan sewenang-wenang *debt collector* adalah mengambil kendaraan saya secara paksa tanpa prosedur hukum yang benar, tanpa dokumen resmi, tanpa kewenangan, menyerang

pribadi, kehormatan, harkat dan martabat, serta ancaman membunuh debitur, kendaraan dibawa secara paksa.

Keterangan debitur lain:

Tidak semua debitur menerima eksekusi dengan ikhlas, sekalipun menunggak debitur masih ingin membayar dan menggunakan kendaraan, menunggak bukan berarti tidak mau bayar, harapannya jangan langsung dieksekusi, kendaraan adalah harta (Debitur)

Banyak debitur tidak berpatokan metode angsuran bulanan, terlebih debitur berpenghasilan tidak tetap. Sehingga membutuhkan pengertian dan keringanan waktu, fatalnya ada kreditur tidak memandang hal tersebut, ketika kendaraan ditarik debitur lemah pasrah karena kreditur lebih kuat. (Debitur)

Kreditur menjadi superior atas debitur dipengaruhi UUJF, kontennya memperbolehkan eksekusi, membuat kreditur mempekerjakan *debt collector*. Konteksnya yaitu latar belakang kepentingan bisnis berkontribusi melahirkan eksekusi berujung konflik.

Konten Kebijakan Fidusia

1. Kepentingan Kelompok Sasaran

Kepentingan kelompok sasaran (leasing) sangat mempengaruhi konflik yang terjadi, kepentingan tersebut terakomodir dalam UUJF, seperti:

a. Fungsi Eksekutorial sertifikat fidusia Setara Putusan Pengadilan

Fungsi ini menjadi polemik, pasal 15 UUJF No 42 tahun 1999 menerangkan pemberian titel eksekutorial kepada kreditur dimana eksekusi bisa dilakukan tanpa putusan pengadilan (Maksum, 2015) justru tidak memberikan kepastian hukum untuk debitur, karena bertentangan dengan pasal 28 D ayat (1) UUD 1945, defenisinya

bahwa kredit macet tidak dapat dieksekusi secara langsung oleh kreditur, debitur berhak mendapatkan perlindungan dan kepastian hukum, artinya debitur berhak mempertahankan kendaraannya meskipun wanprestasi, sampai ada keputusan hukum menilai perilaku debitur telah melawan perjanjian atau hukum, karena tidak semua debitur berlaku curang untuk tidak membayar angsurannya, terjadinya gagal bayar dipengaruhi banyak faktor, faktor tersebut harus dilihat penegak hukum, bukan sepihak oleh kreditur, idealnya pengadilan yang dapat menyatakan kendaraan tersebut layak dieksekusi. Fungsi sertifikat ini seperti menihilkan peran pengadilan.

b. Eksekusi Jaminan Fidusia Wanprestasi Oleh Kreditur

Isi UUFJ menyebutkan kreditur berhak melakukan eksekusi terhadap kredit wanprestasi dengan sertifikat fidusia, ini berpotensi melahirkan eksploitasi terhadap debitur, karena eksekusi tanpa aparat. Eksploitasi yang dimaksudkan yaitu tindakan sewenang-wenang oleh *debt collector* kepada debitur wanprestasi. Sementara terminologi eksekusi adalah pelaksanaan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, yang dijalankan secara paksa karena pihak yang kalah dalam perkara tidak mau mematuhi pelaksanaan acara putusan pengadilan (Paramita, 2019), dikatakan acara putusan pengadilan defenisinya adalah melalui proses pengadilan.

Terbitnya Peraturan Kapolri No 8 Tahun 2011 (Perkap, 2011) tentang pengamanan eksekusi fidusia Kepolisian seharusnya menjadi solusi, tetapi tidak terimplementasi, faktanya leasing masih melakukan eksekusi dengan mata elang. UUFJ dan Perkap memaknai berbeda wewenang eksekusi, UUFJ memperbolehkan kreditur eksekusi, Perkap mengatur peran polisi, agar tidak terjadi keributan, jika UUFJ tidak menyebutkan didampingi polisi secara jelas, Perkap

menjelaskan hal tersebut. Berikut perbedaannya.

Tabel 4. Perbedaan eksekusi UUFJ dan Perkap

UU No 42 thn 1999	Perkap No 8 thn 2011
Eksekusi diperkenankan dilakukan oleh kreditur ketika terjadi wanprestasi	Eksekusi sebaiknya diketahui dan didampingi kepolisian untuk menghindari konflik

c. Penentuan Cidera Janji Secara Sepihak Oleh Kreditur

Cidera janji/menunggak tidak dapat ditentukan sepihak oleh kreditur, selama ini dipahami telah disepakati bersama oleh kreditur dan debitur. Putusan MK No 18/PUU-XVII/2019 membantah hal tersebut, selama ini tidak jelas siapa indikator penilainya, UUFJ tidak menentukan secara eksplisit regulator yang berwenang menentukan sebuah perjanjian kredit cidera janji, leasing menentukan cidera janji menurut kepentingan mereka, belum tentu sepemahaman dengan debitur, MK mengatakan cidera janji harus dirundingkan kembali, tidak bisa sepihak dan berpatokan pada perjanjian awal. Debitur taat terhadap kreditur, didasari faktor kebutuhan, dalam kredit, kreditur lebih besar lewat *capitalnya*, secara keadilan belum tepat, ada superioritas, yang kuat mengendalikan yang lemah. Produsen/kreditur dalam kedudukan lebih kuat, secara ekonomis maupun kekuasaan (*bargaining power, bargaining position*) dibanding konsumen, sehingga perlu advokasi, perlindungan serta penyelesaian sengketa secara patut atas hak-haknya (Siregar, 2018).

d. Rekonstruksi Piutang Debitur Yang Tidak Transparan

Hak menjual objek jaminan eksekusi diatur UUFJ pasal 15, menyebutkan kreditur mempunyai hak menjual benda hasil eksekusi, lanjutannya pasal 34 kreditur harus merekonstruksi hutang debitur, jika terdapat selisih lebih hasil

penjualan eksekusi harus dikembalikan ke debitur, demikian sebaliknya. Rekonstruksi tersebut tidak berjalan, kendaraan hasil eksekusi dijual dan tidak diinformasikan kepada debitur, itu dilakukan menutupi kerugian dari debitur lain yang juga merugi, sistem subsidi silang, dilakukan menurut kehendak kreditur. Meskipun informasinya kreditur selalu rugi jika debitur wanprestasi (Wiratno, 2020; MetroTV, 2020), namun hal ini perlu dibuktikan.

2. Jenis Manfaat Yang Dihasilkan

Terbitnya kebijakan, yang dilihat adalah manfaatnya. UUJF seharusnya bermanfaat menjadi kepastian hukum yang melindungi kepentingan semua pihak. Faktanya melalui temuan yang ada menunjukkan isi UUJF lebih berpihak kepada kreditur, wewenang eksekusi oleh kreditur digunakan sebagai senjata untuk mengamankan aset, bagi debitur dimaknai sebagai perampasan harta mereka.

3. Derajat Perubahan Yang Diinginkan

Kebijakan bertujuan memperbaiki kondisi menjadi lebih baik. Begitupun UUJF harapannya memberi kepastian hukum dan perlindungan kepada yang berkepentingan. Pengujian UUJF dengan UUD 1945 di MK memperlihatkan terdapat pasal yang bertentangan. UUJF belum memberikan derajat perubahan yang adil untuk semua pihak, putusan MK banyak memulihkan hak-hak debitur, kreditur dikoreksi bisnisnya akibat eksekusi semena-mena.

4. Ketepatan Program/Kedudukan Pembuat Kebijakan

Pembuatan UUJF mengadopsi pola *top-down*, pemerintah sebagai regulator. Dalam *top-down* kebijakan dibuat dari atas ke bawah, kurang menghimpun masukan dari kelompok sasaran utamanya debitur, isi multitafsir dipengaruhi pola tersebut.

UUJF sebagai regulasi bersinggungan dengan bisnis profit. Penerima kebijakan yaitu kreditur dan debitur menerima

manfaat berbeda. Kreditur sebagai pemilik modal meski penerima kebijakan dapat mempengaruhi makna kebijakan sesuai kepentingannya. Sementara debitur tidak bisa berbuat banyak, karena akses terhadap kebijakan terbatas. Kreditur sebagai penyedia kebutuhan debitur menciptakan dominasi yang tidak sehat, terlihat pada pendaftaran fidusia, ditandatangani debitur di depan kreditur, tidak di depan notaris, dalam akad kredit debitur cukup berhadapan dengan kreditur, tetapi perjanjian fidusia seharusnya ditandatangani di depan notaris, karena ada perjanjian menyangkut uang yang akan dibayar, jika hubungan yang dibangun kreditur dan debitur adalah relasi, seharusnya transparan, notaris harus hadir dengan teknis yang tidak menyulitkan, ini penting karena perjanjian kredit rigid dan sulit dipahami debitur, notaris perlu menjelaskan, agar tercipta keadilan bagi debitur sedari awal proses.

5. Pelaksana Program

Pemerintah melalui eksekutif dan legislatif adalah pembuat UUJF, Kemenkumham mengeluarkan sertifikat fidusia. Kreditur dan debitur merupakan kelompok sasaran. UUJF No 42 tahun 1999 mewajibkan seluruh proses pembiayaan kendaraan bermotor secara kredit harus difidusiakan, meski demikian program ini belum sepenuhnya dirasakan dengan baik oleh debitur.

6. Sumber Daya yang Dilibatkan

Mensukseskan implementasi UUJF pemerintah melakukan sinergitas antar instansi, karena berhubungan dengan pendapatan negara, maka diterbitkan peraturan pembebanan jaminan fidusia, tertuang dalam Permenkeu PMK RI No 130/PMK010/2012, selanjutnya Permen No 21 tahun 2015 tentang tata cara pendaftaran fidusia dan biaya pembuatan, Perkap No 8 tahun 2011 tentang pengamanan eksekusi fidusia. Penerbit sertifikat fidusia yaitu Kemenkumham, OJK merupakan lembaga lain yang terlibat

langsung, perannya mengontrol aktifitas jasa layanan keuangan, fidusia termasuk bagian pelayanan tersebut (Tunisa, 2015). Banyak lembaga terlibat dalam fidusia, karena pendapatan besar dari pendaftarannya.

Banyaknya lembaga tidak membuat implementasi berjalan baik sampai dasar. Keluhan leasing jika melibatkan kepolisian dalam eksekusi, terlebih jika ada unsur pidana, kendalanya sering terjadi tafsir yang berbeda memahami kasus, berkaitan dengan kompetensi. Hambatan lain birokrasi kepolisian yang rigid, variasi kasus, dan biaya. Faktor tersebut menyebabkan masalah tidak tersentuh dan tidak terselesaikan, membuat leasing berinisiatif melakukan eksekusi sendiri.

Konteks Kebijakan

1. Kekuasaan, Kepentingan dan Strategi Aktor Terlibat

Implementasi kebijakan dipengaruhi perbedaan *power and interest* dari aktor terlibat, berikut dijelaskan.

a. Kekuasaan, Kepentingan dan Strategi Pemerintah

Pemerintah berotoritas untuk mengundang UUJF sebagai kerangka kepastian hukum. Dapat dilihat melalui *time series* kebijakan yang dimulai dari UUJF No 42 tahun 1999, Perkap No 8 tahun 2011, PMK RI No 130/PMK010/2012, PP 21 tahun 2015, menjelaskan pemerintah berkuasa membuat dan menjalankan peraturan, tujuan lainnya adalah pendapatan negara melalui pendaftaran fidusia yang besar, penerimaan pendapatan negara melalui fidusia dikenal melalui Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Berikut pendapatan pemerintah dari fidusia dalam beberapa tahun.

Diprediksi pendapatan dari fidusia terus meningkat mencapai triliunan, didukung bertambahnya kepemilikan kendaraan, dengan pendapatan besar dari sektor ini membuat pemerintah berusaha agar

pendaftaran fidusia menjadi wajib dan mudah, diwujudkan melalui aplikasi fidusia *online*, kreditur dan debitur dimudahkan melakukan pendaftaran *online* disitus fidusia.ahu.go.id.

Tabel 5. Pendaftaran dan pendapatan fidusia 2014-2018

Tahun	Pendaftaran	Pendapatan
2014	7,83 juta	479,03 miliar
2015	6,31 juta	558,76 miliar
2016	7,58 juta	600,xx miliar
2017	8,07 juta	Belum dipublikasi
2018	5,41 juta/ Agustus	Belum diPublikasi

Sumber: Kontan id (2018)

b. Kepentingan dan Strategi Perusahaan Pembiayaan

Leasing menerapkan dominasinya dalam bisnis, didasari target dan profit, beberapa temuan terjadi. Pertama, *manipulasi data keuangan calon debitur*. Banyak faktor yang mempengaruhi kredit menjadi menunggak. Diantaranya, kurangnya pengenalan 5 C terhadap debitur (*character, capital, capacity, collateral, condition*), misal *capital* (kemampuan dana debitur untuk dibiayai), sering terjadi debitur sebenarnya kurang mampu secara *capital* tetapi dipaksa. Jika debitur tidak memiliki pekerjaan jelas atau tidak punya slip gaji/surat ijin usaha yang mendukung, dalam beberapa kasus dokumen tersebut dimanipulasi, terkadang hal itu dibiarkan/diabaikan oleh pejabat pemutus kredit, dengan alasan orientasi target penjualan yang harus dipenuhi. Sehingga ketika mekanisme cicilan dijalankan, ada potensi di cicilan kesekian debitur menunggak, karena memang tidak mampu, kemudian eksekusi dilakukan, ini dapat diistilahkan bahwa kredit kendaraan bermotor menjadi instrumen pemiskinan di rumah tangga miskin (Abadi, 2019;MK, 2020).

Uang muka rendah. Memiliki sepeda motor di Indonesia sangat mudah,

dipengaruhi oleh uang muka/*down payment* (DP). Persoalan ini harus disikapi serius dalam industri pembiayaan. DP tinggi merupakan isu yang tidak menarik bagi penjualan, tetapi baik menjaga kelancaran kredit, asumsinya semakin besar uang muka, maka kecil kemungkinan menunggak, sebaliknya DP murah menarik bagi penjualan, membuat konsumen tertarik untuk memiliki kendaraan baru, tetapi DP rendah beresiko macet, karena semakin besar angsuran yang harus dibayar, dan dapat membuat konsumen kurang serius membayar angsuran karena nilai investasi rendah terhadap kendaraan, jika diterapkan pada masyarakat kurang mampu, ini termasuk memiskinkan rumah tangga miskin, terkadang ada unsur kesengajaan untuk dibiayai, kemudian ditarik dan dijual kembali, meski ini dilakukan oleh oknum.

Eksekusi tanpa fidusia. Kreditur melakukan eksekusi tanpa fidusia, paradigma kreditur bahwa ada atau tidaknya fidusia tetap berwenang melakukan eksekusi, karena perjanjian pokok awal saat akad yaitu penyerahan kendaraan jika wanprestasi, kreditur juga memaknai bahwa fidusia itu perjanjian ikutan, sehingga diabaikan, perusahaan menggunakan kekuasaannya memaknai perjanjian terhadap debitur dengan logika sendiri.

Menggunakan debt collector atau mata elang melakukan eksekusi. Kreditur dalam eksekusi sering berhadapan dengan debitur yang mengerti celah dalam perjanjian, sehingga kreditur menggunakan mata elang, mata elang mengklaim sebagai tim eksekusi jaminan fidusia, padahal itu dibuat untuk menakuti debitur, bukan instruksi pengadilan atau kepolisian. Penggunaan mata elang merupakan bentuk kekuasaan kreditur untuk melakukan kunjungan ke rumah debitur yang dapat mengganggu privasi debitur.

Penggunaan Ormas berafiliasi dengan debt collector. Fenomena ini mirip penggunaan pihak ketiga/mata elang,

pemicunya adalah adanya benturan saat eksekusi, ormas dapat membuat debitur takut, ormas menjadikan eksekusi sebagai lahan basah, karena menghasilkan dana yang cepat, adanya peraturan juru tagih harus bernaung dalam badan hukum membuat mata elang berlindung pada keanggotaan ormas tertentu, atau ormas membuat fungsi baru menjadi pemburu kredit menunggak.

2. Karakteristik Lembaga Penguasa

a. Karakteristik Pemerintah

Kurangnya modal saat krisis moneter mengharuskan adanya kepastian hukum untuk pengadaan modal. Pemberian kepastian hukum merupakan karakteristik pemerintah melindungi kegiatan pembiayaan. Bagi pemerintah, pilihan membuat UUJF telah secara sadar dibuat, penyebabnya sebelum UUJF diundangkan banyak kredit macet membuat perekonomian tidak kondusif, dan merugikan kreditur. Menerbitkan UUJF juga sebagai langkah menghadapi dilema akses masyarakat kepada pendanaan yang rendah, dengan bunga tinggi dan eksekusi tanpa toleransi, seperti skema rentenir, faktor ini mempengaruhi agar mekanisme peminjaman dana dikelola lembaga keuangan, agar bunga terjaga, eksekusi tidak semena-mena (Suyudi, 2019;MK, 2020). Paradoksnya saat ini bunga sangat tinggi terjadi, begitupun eksekusi semena-mena (tabel 2).

Penyediaan modal dahulu hanya difasilitasi sistem gadai, syaratnya debitur harus meninggalkan benda yang dijamin, dalam islam disebut *rahn* yaitu perjanjian menahan sesuatu barang sebagai tanggungan hutang (Adawiyah *et al*, 2018), sistem itu sulit dipenuhi debitur, apalagi jika debitur memerlukan benda yang dijamin tersebut untuk menjalankan pekerjaan/usaha, karena itu diberlakukan fidusia, namun belum jelas juga aturan mengenai eksekusi benda, sehingga tidak menarik bagi kreditur. Menjembatani itu lahirlah UUJF. Pemerintah menegaskan bahwa eksekusi yang diinginkan bukan

perampasan hak milik debitur secara semena-mena, namun dilakukan dalam rangka pemenuhan prestasi debitur pada perjanjian, dasarnya prinsip pemberian jaminan oleh debitur kepada debitur diawal berdasar prinsip kesukarelaan, sehingga kewajiban bagi debitur menyerahkan benda yang dijaminakan jika mengalami wanprestasi secara sukarela pula (Suyudi, 2019; MK, 2020).

Eksekusi langsung (*parate eksekusi*) membuatnya berbeda dengan eksekusi lainnya, bertujuan memudahkan kreditur, kemudahan dianggap penting oleh pemerintah, agar kreditur memberikan dananya dalam bentuk pembiayaan, diharapkan meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Kemudahan eksekusi juga memaksa debitur memenuhi kewajiban dalam perjanjian, agar tidak lalai, jika lalai maka dieksekusi, ini upaya agar debitur bertanggung jawab atas pinjamannya. Eksekusi langsung diharapkan mengarahkan kepada eksekusi efektif, efisien, sederhana dan berbiaya murah, semua itu harus didasari kesepakatan lewat jalan damai. Sebagai perbandingan eksekusi jaminan oleh negara lain dilihat pada Tabel 6.

Tabel 6. Eksekusi jaminan di beberapa negara

Negara	Metode eksekusi
Belanda	Eksekusi hanya bisa dilakukan oleh juru sita yang merupakan pejabat publik
Australia	Eksekusi bisa dilakukan oleh kreditur/juru tagih yang diatur oleh pemerintah
USA	Eksekusi jaminan oleh kreditur, namun melalui putusan pengadilan
Indonesia	Eksekusi menurut UUJF dilakukan kreditur, dalam Perkap harus didampingi Polisi

Sumber: Aria Suyudi dalam Putusan MK, diolah penulis.

Setiap negara memiliki metode penagihan yang berbeda satu sama lain (lihat tabel), ini dipengaruhi kebijakan yang diatur masing-masing negara. Berdasarkan riset yang dilakukan oleh *EodB* 2019 terhadap 133 negara, mayoritas mengatakan eksekusi dapat dilakukan tanpa melalui pengadilan (Suyudi, 2019; MK, 2020). Saat ini dunia pembiayaan cenderung bergerak ke arah penyederhanaan eksekusi jaminan benda bergerak dengan tidak melalui pengadilan, dilatarbelakangi bisnis pembiayaan yang berorientasi pada proses cepat, murah, dan profit tinggi (Suyudi, 2019;MK, 2020), diluar negeri meskipun mengupayakan eksekusi cepat dan efisien, mereka tetap memiliki regulasi penagihan, di USA juru tagih hanya diperbolehkan menghubungi konsumen pada jam yang tertentu, yaitu pukul 08:00, selain itu tidak diperbolehkan pemerintah (Abadi, 2019; MK, 2020).

OJK sebagai regulator pengawas bisnis leasing melakukan sertifikasi *debt collector*, aturan tersebut muncul 4 tahun belakangan, bisnis ini eksistensinya sudah lama, sehingga mengubah paradigma eksekusi semena-mena menjadi tertib tidak mudah, dibuktikan bahwa setelah sertifikasi konflik masih terjadi, sertifikasi justru membuat juru tagih percaya diri melakukan penekanan dan intimidasi terhadap debitur, padahal esensi sertifikasi adalah etika dan kesantunan menagih.

b. Karakteristik Perusahaan Pembiayaan

Tujuan perusahaan pembiayaan adalah bisnis profit. Pembiayaan butuh biaya besar, mencapai hal tersebut dibutuhkan modal, paling logis pinjaman investor. Investasi membutuhkan kepastian hukum, investor selalu berhati-hati memberikan investasi kepada perusahaan atau negara yang belum memiliki kepastian hukum. Investasi bisa berasal dari dalam maupun luar negeri. Sumber dana leasing 2017 menjelaskan selain dari dalam juga dari luar negeri (OJK, 2017), informasi ini berkaitan dengan karakteristik perusahaan, berikut datanya.

Tabel 7. Sumber *funding* leasing (triliun)

Negara	(Rp)	Negara	(Rp)
Singapore	35,88	Taiwan	0,93
Japan	31,23	USA	0,78
Hongkong	4,36	Australia	0,48
UAE	3,74	Germany	0,27
India	2,71	Luxemburg	0,25
South korea	1,83	Virgin Islands	0,03
Switzerland	1,76	Saudi Arabia	0,03
Netherlands	1,49	Philipina	0,02
Malaysia	1,20	China	0,01

Sumber: OJK (2017)

Perusahaan harus mengembalikan pinjaman dan bunga terhadap investor, kaitan dengan eksekusi fidusia, eksekusi dilakukan menjaga profit, dengan profit kewajiban bisa dilunasi, wanprestasi yang tinggi juga mempengaruhi minat investor.

Kedekatan khusus leasing dengan OJK sebagai lembaga pengawas juga menjadi perhatian, beberapa pejabat OJK memiliki kedekatan historis dengan perusahaan pembiayaan (mantan pejabat leasing), berpotensi mempengaruhi kebijakan OJK, tidak mengontrol namun memberi kelonggaran terhadap bisnis, tidak berimbang cenderung merugikan debitur. Leasing juga disinyalir memberi aliran dana kepada OJK, padahal landasan sosiologis awal pembentukan OJK adalah menciptakan efisiensi, persaingan sehat, dan perlindungan konsumen (Tunisa, 2015), sehingga terdapat opini bagaimana OJK akan *fair* jika biaya operasionalnya diberikan oleh pihak yang harusnya diawasi (Abadi, 2019; MK, 2020).

3. Kepatuhan dan Daya Tanggap

Temuan yang ada memperlihatkan eksekusi *debt collector* semena-mena, amanah agar dilakukan dengan damai tidak tercapai, konsep fidusia dan penyelesaian piutang dengan baik tidak mudah dipahami *debt collector*, ini berkaitan dengan sumber daya manusia, tidak dipungkiri perekrutan SDM juru tagih di leasing lebih mengutamakan keberanian dan pengalaman menagih, jarang diimbangi dengan pelatihan etika, kesopanan,

sehingga muncul istilah menjadi juru tagih butuh tampang sangar dan badan besar untuk menakuti debitur.

Penyerahan wewenang penagihan kepada mata elang juga mengisyaratkan kreditur tidak patuh, meski dalam bisnis dinilai pantas dilakukan, disadari atau tidak adalah dasar konflik, karena mata elang banyak berlatar belakang premanisme, terbukti masih ditemukan cara penagihan di luar kepantasan, seperti intimidasi, kata-kata kotor, memperlakukan debitur di depan umum, dan eksekusi di jalanan masih terjadi. Kepatuhan kreditur melakukan eksekusi jaminan fidusia dengan damai belum terpenuhi.

Kesimpulan dan saran

Disimpulkan bahwa implementasi UUJF tidak melindungi debitur secara menyeluruh, lebih berpihak pada kreditur. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi menjadi tidak baik terdapat dalam konten dan konteks kebijakan. Konten atau isi UUJF yang memberi mandat eksekusi langsung punya andil terhadap konflik saat eksekusi, begitupun dengan konteks kebijakannya, kepentingan, karakteristik pemerintah dan kreditur ikut mendukung kesalahan konten, seperti eksekusi terkait orientasi profit, tuntutan mengembalikan pinjaman investor asing, kontrol OJK yang lemah terhadap leasing, keseluruhannya mempengaruhi implementasi. Sehingga benar bila eksekusi bertujuan mengamankan aset kreditur dan merampas harta debitur.

Keputusan eksekusi kredit wanprestasi seharusnya tidak dilakukan sepihak dan semena-mena oleh kreditur, terlebih jika debitur tidak sepakat untuk menyerahkan kendaraannya, perlu penilaian secara hukum untuk melihat penyebab wanprestasi apakah ada unsur kesengajaan, kelalaian, dan sebagainya, ini sejalan dengan putusan MK. Ke depan UUJF membutuhkan perbaikan, agar lebih adil melindungi semua pihak.

Daftar Referensi

- Abdullah, J. (2016). Jaminan Fidusia di Indonesia (Tata Cara Pendaftaran dan Eksekusi). *Jurnal Bisnis Dan Manajemen Islam*, 4.
- Adawiyah, S. R., Amnawaty, & Septiana, D. (2018). Pelaksanaan Gadai Emas Syariah sebagai Alternatif Pembiayaan di Kota Bandar Lampung. *Pactum Law Journal*, 1(5), 64–71.
- Akhsin, M. H. (2017). Akibat Hukum Jaminan Fidusia yang Tidak Didaftarkan Menurut UU No 42 Tahun 1999. *Jurnal Akta*, 4(3), 485–500.
- Buse, K., Mays, N., & Walt, G. (2005). The Health Policy framework: Context, Process and Actors. In L. S. H. & Tropical M. Nick Black and Rosalind Raine (Ed.), *Making Health Policy*. Retrieved from http://ssu.ac.ir/fileadmin/templates/fa/Moavenatha/Moavenate-Amozeshi/edicupload/modiriate_1/M__1_.pdf
- Kismartini, & Bungin, B. (2019). *Wilayah Pesisir Indonesia (Narasi Kebijakan Publik Masalah pesisir dan pulau-pulau kecil di Indonesia)* (Cetakan I). Jakarta: Prenadamedia group.
- Kurniawan, I. D. (2017). Perlindungan Hukum bagi Kreditur Melalui Jaminan Fidusia dalam Pembiayaan Kredit Kendaraan Bermotor Roda Dua Ditinjau Dari Perspektif UU No 42 Tahun 1999 Tentang Jaminan Fidusia dan Peraturan Bidang Keuangan. *Repertorium*, IV, 121–129.
- Maksum, M. (2015). Penerapan Hukum Jaminan Fidusia Dalam Kontrak Pembiayaan Syariah. *Cita Hukum*, 3.
- MetroTV. (2020). *Hootrom-Terror kredit Kendaraan Bermotor*. Jakarta, Indonesia: Hotman Paris Hutapea, Metro TV.
- MK. *Putusan MK RI No 18/PUU-XVII/2019*. (2020).
- Mulyani, S. (2012). Pengembangan Hak Kekayaan Intelektual Sebagai Collateral (Agunan) Untuk Mendapatkan kredit Perbankan Di Indonesia. *Dinamika Hukum*, 8(2), 568–578.
- OJK. (2017). *Statistik Lembaga Pembiayaan*. 1–84.
- Paparang, F. (2014). Implementasi Jaminan Fidusia Dalam Pemberian Kredit di Indonesia. *LPPM Bid EkoSosBudKum*, 1, 56–70.
- Paramita, B. P. (2019). Problematika Penarikan Paksa Kendaraan Bermotor Obyek Jaminan Fidusia. *Jurnal Media Hukum dan Peradilan*, 5(1), 55.
- Perkap. *Peraturan Kapolri No 8 Tahun 2011*. (2011).
- Ramadhanneswari, S. (2017). Penarikan Kendaraan Bermotor oleh Perusahaan Pembiayaan Terhadap Debitur yang Mengalami Kredit Macet (Wanprestasi) dengan Jaminan Fidusia ditinjau dari Aspek Yuridis. *Diponegoro Law Journal*, 6, 1–14.
- Siregar, S. H. (2018). Manfaat Akta Jaminan Fidusia Bagi Konsumen (Debitur). *Al-Iqtishadiyah*, 4, 82–98.
- Siti Malikhatun Badriyah, D. (2017). Reorientasi Jamian Fidusia Pada Perjanjian Leasing Untuk Pengadaan Kapal bagi Nelayan Kecil (Studi pada Masyarakat Pesisir Utara Jawa Tengah). *Hukum UNDIP*.
- Tachjan. (2006). *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) Bandung.
- Tinolah, R. S. (2016). Kebijakan Publik yang Tidak Terimplementasikan : Studi Kasus Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2014 Tentang Angkutan Jalan pada Perubahan Kepemilikan Angkutan Umum Milik

- Perseorangan Menjadi Badan Hukum di Surabaya. *Kebijakan Dan Manajemen Publik*, 4(April), 1–11.
- Tunisa, N. (2015). Peran otoritas jasa keuangan terhadap pengawasan pendaftaran jaminan fidusia. *Cita Hukum*, II(4).
- Yusmita, & Al, E. (2019). Perlindungan Hukum Terhadap Debitur dan Kreditur Dalam Melakukan Perjanjian Baku. *DiH: Jurnal Ilmu Hukum*, 15(9), 1689–1699. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.
- _____. (2020). Indonesia Pasar Sepeda Motor Terbesar ketiga di dunia (<https://news.okezone.com/read/2018/10/31/15/1971385/indonesia-pasar-sepeda-motor-terbesar-ke-3-di-dunia>) diakses 23 Juni 2020.
- _____. (2014). Data Kendaraan di Indonesia (<https://www.bps.go.id/statictable/2014/>).
- _____. (2020). 80 persen Orang Indonesia beli Kendaraan Secara Kredit (<https://www.viva.co.id/otomotif/mobil/701942-80-persen-orang-indonesia-beli-kendaraan-secara-kredit>) diakses 23 Juni 2020.
- _____. (2020). Debt Collector tarik ratusan motor (Catatan OJK banyakan berakhir konflik) (<https://manadopostonline.com/read/2019/02/12/Debt-Collector-Tarik-Ratusan-Motor/53056>) diakses 23 Juni 2020.
- _____. (2019). 11 Debt collector leasing di jalan Afrika Bandung ditangkap Polisi karena kasus pemerasan (<https://jabar.tribunnews.com/2019/05/16/11-debt-collector-leasing-di-jalan-asia-afrika-di-bandung-ditangkap-polisi-karena-kasus-pemerasan>) diakses 23 Juni 2020.
- _____. (2019). Mobil ditarik Debt collector ormas di Tangerang datangi Kantor leasing-2019 (<https://metro.sindonews.com/read/1413378/170/mobil-ditarik-debt-collector-ormas-di-tangerang-datangi-kantor-leasing-1561038414>) diakses 23 Juni 2020.
- _____. (2019). Aniaya Sopir yang telat bayar cicilan mobil, 5 Debt collector ditangkap-2019 (<https://www.inews.id/daerah/regional/aniaya-sopir-taksi-yang-telat-bayar-cicilan-mobil-5-debt-collector-ditangkap>) diakses 23 Juni 2020.