

FIDUSIA SEBAGAI LEMBAGA JAMINAN ATAS TANAH

Yuwono Prianto *)

ABSTRACT

Practically fidusia (of land) is hardly mentioned in bank loan agreements although fidusia can give a creditor more privelege positions. In this article, the discussion of fidusia will be based on some legal-normative approaches, i.e. historical, procedural, and substantial approaches.

PENDAHULUAN

Menjelang penghujung dekade 1960-an kalangan perbankan banyak menggunakan fidusia sebagai lembaga jaminan atas tanah dalam praktek pemberian kredit bank. Sayangnya, langkah kreatif tersebut "dijegal" oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia yang pada tahun 1971 menetapkan bahwa pembebanan fidusia sebagai jaminan utang hanya sah sepanjang menyangkut benda-benda bergerak.

Sejak diundangkan UU Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun pada tanggal 31 Desember 1985, hukum jaminan atas tanah di Indonesia mengalami "pengayaan" yakni dengan dikukuhkannya fidusia sebagai lembaga jaminan atas tanah. Pengukuhan tersebut menutup celah yang ada pada hukum jaminan atas tanah karena secara yuridis formal hak pakai selama seperempat abad dibiarkan tercecer dalam praktek pemberian jaminan utang.

Pokok persoalan yang akan dibahas dalam kesempatan ini, berkisar tentang pembebanan fidusia dan pengaruhnya terhadap kedudukan kreditur dalam mendapatkan pelunasan piutangnya. Pembahasan ditekankan pada aspek yuridis normatif (material dan formal), baik melalui pendekatan sejarah, prosedur, maupun substansi.

RIWAYAT FIDUSIA

Fidusia merupakan lembaga jaminan utang tertua yang dikenal manusia. Beberapa literatur menyatakan bahwa fidusia sudah ada sejak zaman Romawi. Jenis fidusia yang ada pada waktu itu adalah *fiducia cum creditore* dan *fiducia cum amico*, yang timbul dari *pactum fiduciae* dan diikuti dengan penyerahan hak (*in iure cessio*).

*) Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara.

Pada *fiducia cum creditore* digunakan konstruksi pengalihan hak milik dari debitur kepada kreditur dan mewajibkan pihak kreditur untuk mengembalikan pemilikan atas benda kepada debitur jika yang bersangkutan telah memenuhi kewajibannya. Dengan *fiducia cum creditore*, kreditur diberi kewenangan sebagai pemilik dari barang yang diserahkan sebagai jaminan (Oey, 1985: 36). Dalam hal ini debitur mempercayakan kewenangannya atas benda yang ditunjuk untuk kepentingan pihak kreditur. Pada *fiducia cum amico*, kewenangan debitur atas suatu benda diserahkan kepada pihak kreditur, akan tetapi kepentingan tetap ada pada pihak debitur. Jadi, kreditur menjalankan kewenangannya untuk kepentingan pihak debitur (Oey, 1985: 37). Lambat laun fidusia hilang dari khazanah hukum Romawi karena dianggap tidak sesuai dengan tuntutan kebutuhan masyarakat dalam mengadakan jaminan, sehingga pada saat hukum Romawi diresepsi oleh hukum Perancis dan diresepsi kembali oleh hukum Belanda, fidusia tidak tercakup dalam BW. Fidusia (*fiducia eigendom everdracht*) tampil kembali sebagai lembaga jaminan utang di Belanda melalui Arrest Hoge Raad tanggal 29 Januari 1929 (*bierbrouwerij arrest*). Di Indonesia fidusia diakui sebagai lembaga jaminan utang oleh HGH melalui putusannya 18 Agustus 1932 dalam perkara *Bataafsche Petroleum Maatschappij* (BPM) - Pedro Clignet. Tanggal 16 Pebruari 1933 HGH menetapkan bahwa tanah hak grant di Sumatera Timur dapat dijadikan jaminan utang melalui pembebanan fidusia. Langkah tersebut tidak diteruskan oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia, melalui putusannya Nomor 371 K/Sip/1970 tanggal 18 September 1971 — dalam perkara BNI Unit I Semarang melawan Lo Din Siang — ditetapkan bahwa pembebanan fidusia sebagai jaminan utang hanya sah sepanjang menyangkut benda bergerak.

Kesimpangsiuran fidusia sebagai lembaga jaminan atas tanah berakhir pada tanggal 31 Desember 1985, saat diundangkannya UU Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, yang mengukuhkan kedudukan fidusia sebagai lembaga jaminan atas tanah. Dalam hal ini pembentuk undang-undang menempatkan kembali kedudukan fidusia seperti pada awal perkembangannya di Romawi, yang dapat dibebankan di atas benda bergerak maupun benda tetap (tanah hak).

Menempatkan fidusia sebagai suatu hak kebendaan yang memberikan keluasaan langsung atas suatu benda dan berlaku terhadap setiap orang, khususnya memberikan preferensi kepada seorang kreditur terhadap kreditur-kreditur lain, merupakan perjuangan yang sangat sukar dan memerlukan waktu yang cukup lama karena dalam KUH Perdata dianut sistem bahwa hak kebendaan terbatas jumlahnya dan hanya dapat diciptakan oleh undang-undang (Subekti, 1989: 66).

PEMBERIAN KREDIT DENGAN JAMINAN FIDUSIA

Menurut ketentuan Pasal 1 Angka (8) UU No. 16 Tahun 1985, fidusia adalah hak jaminan yang berupa penyerahan hak atas benda berdasarkan kepercayaan yang disepakati sebagai jaminan bagi pelunasan piutang kreditur. Dalam penjelasan pasal tersebut dinyatakan bahwa fidusia pada hakekatnya adalah penyerahan hak milik atas suatu benda kepada kreditur dengan perjanjian bahwa penyerahan tersebut "hanya untuk menjamin atas pembayaran kembali pinjaman". Debitur dan kreditur saling percaya bahwa penyerahan benda tersebut hanya untuk jaminan.

Berkenaan dengan penggunaan istilah, seorang pakar menyarankan sebaiknya tidak lagi disebut dengan nama fidusia atau FEO., melainkan dirumuskan sebagai "penyerahan hak milik sebagai jaminan utang" (Harsono, 1989: 433). Berdasarkan ketentuan Pasal 12 dan Pasal 13 UURS, obyek fidusia adalah:

1. hak pakai atas tanah negara;
2. bangunan rumah susun dan satuan rumah susun yang dibangun di atas tanah hak pakai atas tanah negara.

Lebih lanjut dinyatakan, bahwa penggunaan fidusia bagi hak pakai tersebut kiranya hanya untuk sementara, menunggu terbentuknya UU Hak Tanggungan yang dimaksud dalam Pasal 51 UUPA. Lebih baik kiranya, jika oleh undang-undang tersebut juga dinyatakan sebagai obyek Hak Tanggungan, dengan demikian fidusia dikhususkan untuk benda-benda bukan tanah, termasuk bangunan dan tanaman yang dibangun dan ditanam di atas tanah sewa milik orang lain (Boedi Harsono: 1989:432).

Walaupun UU No. 16 Tahun 1985 dan PP No. 4 Tahun 1988 sudah cukup lama diundangkan namun pemakaian lembaga fidusia terhadap benda tetap dalam rangka pemberian kredit bank, belum banyak dilakukan. Menurut laporan sementara penelitian tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah yang diselenggarakan atas kerjasama antara Fakultas Hukum Universitas Trisakti dengan Badan Pertanahan Nasional, tahun 1993, diketahui bahwa dari 161 PPAT yang diteliti, ternyata 148 PPAT belum pernah membuat Akte Pemberian fidusia. Jadi hanya sekitar 12% dari PPAT yang pernah membuatnya.

Jelas kiranya bahwa pembebanan fidusia atas tanah hak pakai dalam rangka pemberian kredit belum banyak dilakukan. Faktor-faktor yang mungkin melatarbelakangi terjadinya hal tersebut, diantaranya adalah: jangka waktu hak pakai yang relatif terbatas/cukup singkat.

Dengan jangka waktu sepuluh tahun, nilai ekonomis hak pakai relatif lebih kecil dibandingkan dengan hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan. Walaupun harga pasaran tidak semata-mata dipengaruhi oleh faktor jangka waktu sesuatu hak dan masih ada faktor lain seperti letak tanah (lokasi tanah), bentuk bidang tanah, tingkat kesuburan, dan sebagainya, dalam menentukan uang pemasukan yang harus disetor kepada kas negara, jangka waktu hak yang dimohon menentukan besar-kecilnya uang pemasukan. Apalagi jika jangka waktunya tinggal tersisa beberapa tahun maka umumnya bank tidak akan mengambil risiko yang mungkin timbul berkenaan dengan jangka waktu hak atas tanah atau pembebanan hak yang bersangkutan, sebab ada kemungkinan permohonan perpanjangan atau pembebanan haknya tidak diketahui oleh pejabat yang berwenang, dengan sendirinya kepentingan bank dalam upaya pengambilan kredit yang telah disalurkaninya menjadi kurang terlindungi.

Dengan demikian, fidusia yang dibebankan di atas tanah hak pakai atas tanah negara dalam rangka pemberian kredit bank hanya dapat mengamankan kepentingan kreditor jika sisa jangka waktu hak yang bersangkutan relatif lebih lama dari jangka waktu pelunasan kredit. letak tanahnya strategis, bentuk bidang tanahnya memungkinkan untuk dimanfaatkan secara maksimal, sehingga diminati banyak orang dan mempunyai nilai jual yang cukup tinggi, di mana jumlah kredit yang disalurkan sebanding dengan nilai jual benda jaminan. Masih sedikitnya PPAT yang membuat akta pemberian fidusia (hanya sekitar 12%), selain karena masalah jangka waktu hak pakai atas tanah negara untuk perorangan dan badan hukum swasta yang hanya sepuluh tahun, juga disebabkan belum ada pengusaha-pengusaha maupun BUMN yang membangun rumah susun di atas tanah hak pakai. Hal ini berkaitan dengan masalah pengembalian modal yang ditanam dalam pembangunan rumah susun, mengingat bahwa jangka sepuluh tahun tersebut akan sangat sulit bagi investor untuk mengamankan modalnya karena pembangunan rumah susun memerlukan waktu yang cukup lama, belum lagi masalah ijin-ijin dan pemasarannya. Sebagai contoh: pembangunan rumah susun/apartemen di DKI Jakarta yang pada umumnya dibangun di atas tanah hak guna bangunan yang jangka waktunya lebih lama dari hak pakai (untuk perorangan atau badan hukum Swasta). Perum Perumnas dalam membangun rumah susun di Kemayoran juga didirikan di atas tanah hak guna bangunan di atas hak pengelolaan.

Di DKI Jakarta sejak lama sudah/banyak didirikan bangunan bertingkat, baik sebagai hunian, maupun perkantoran, namun pada umumnya menggunakan sistem sewa atau *leasing* (sewa guna usaha) dan hal tersebut tidak wajib didaftarkan serta tidak termasuk lingkup Undang-Undang No. 16 Tahun 1985 dan PP No. 4 Tahun 1988.

Walaupun jangka waktu hak sewa dapat diadakan lebih sepuluh tahun, namun hal tersebut belum sepenuhnya dapat menjamin kepentingan calon pemberi kredit karena tidak didaftarkan, dan hak sewa tersebut tidak dapat dialihkan kepada pihak lain jika hal itu tidak dinyatakan secara tegas dalam perjanjian sewa menyewa yang bersangkutan. Dalam praktek hak sewa tersebut dapat dijadikan jaminan utang, sebagaimana dilakukan oleh Bank Rakyat Indonesia (BRI), Bank Bumi Daya (BBD) dan Bank Negara Indonesia (BNI) 1946. (Subekti, 1989: 68).

TATA CARA PEMBERIAN DAN PENDAFTARAN FIDUSIA

Dalam Pasal 15 Undang-Undang No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun dinyatakan :

- (1) Pemberian fidusia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 dan Pasal 13 dilakukan dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah dan wajib didaftarkan pada Kantor Agraria (sekarang: Kantor Pertanahan) Kabupaten atau Kotamadya untuk dicatat pada buku tanah dan sertifikat hak yang bersangkutan.
- (2) Bentuk dan isi akta Pejabat Pembuat Akta Tanah dan hal-hal lain mengenai pencatatan fidusia sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) ditetapkan dan diselenggarakan berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.

Adapun Peraturan Pemerintah yang dimaksud oleh Pasal 15 Ayat (2) Undang-Undang No. 6 Tahun 1985 tentang Rumah Susun tersebut adalah Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah.

Dalam dua alinea terakhir penjelasan Pasal 12 Ayat (1) UURS dinyatakan :

"Pembebanan fidusia itupun wajib dilakukan dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah dan kemudian didaftarkan di Kantor Agraria (sekarang: Kantor Pertanahan) Kabupaten atau Kotamadya yang bersangkutan.

Dalam pendaftaran tersebut adanya fidusia dicatat dalam buku tanah dan sertifikat hak pakai yang bersangkutan, hingga dapat diketahui juga oleh semua pihak yang berkepentingan."

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas maka pembebanan fidusia harus memenuhi syarat-syarat tertentu, yaitu sebagai berikut:

1. Pemberian fidusia harus dibuktikan dengan akta PPAT.
2. Dalam akta pemberian fidusia wajib disebutkan adanya perjanjian kredit yang telah diadakan.
3. Didaftarkan di Kantor Pertanahan BPN Kabupaten/Kotamadya.

Pemberian fidusia yang harus dibuktikan dengan akta PPA'T (akta otentik) yang di dalamnya memuat tentang perjanjian kredit yang diadakan, dimaksudkan untuk memenuhi syarat spesialisitas.

Dengan disebutkannya perjanjian kredit di dalam akta pemberian fidusia yang berbentuk otentik yang dimuat didaftarkan di Kantor Pertanahan maka segala janji yang diadakan antara debitur, mengikat pihak ketiga. Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 15 Ayat (1) dan dinyatakan dalam penjelasan Pasal 12 Ayat (1) Undang-Undang No. 16 Tahun 1985, pendaftaran fidusia dilakukan dengan mencatat fidusia tersebut pada buku tanah dan sertifikat hak pakai yang bersangkutan. Kantor Pertanahan tidak menerbitkan sertifikat fidusia sebagai tanda bukti bagi kreditur maupun debitur.

Dalam hal terjadi pembebanan atas rumah susun, menurut ketentuan Pasal 43 PP No. 4 Tahun 1988, pendaftaran fidusia yang bersangkutan dilakukan dengan menyampaikan:

1. Sertifikat hak milik atas satuan rumah susun yang bersangkutan.
2. Akta pembebanan fidusia.
3. Surat-surat lainnya yang diperlukan untuk pembebanannya dengan Undang-Undang No. 16 Tahun 1985.

KEDUDUKAN KREDITUR PEMEGANG FIDUSIA

Pembebanan fidusia terdiri atas dua tahap yaitu pemberian fidusia yang wajib dibuktikan dengan akta PPA'T dan pendaftaran fidusia di Kantor Pertanahan BPN Kabupaten/Kotamadya. Pendaftaran fidusia mempunyai peranan yang penting terhadap kedudukan bank sebagai pemegang fidusia terhadap kreditur-kreditur lainnya, sebab dengan pendaftaran tersebut lahirlah fidusia yang bersangkutan dan terjadilah hubungan hukum antara bank dengan tanah hak pakai/bangunan rumah susun/satuan rumah susun yang ditunjuk sebagai jaminan utang, dalam bentuk kewenangan untuk menjual benda jaminan jika debitur cidera janji (*wanprestasi*).

Dalam rangka mendapatkan pelunasan atas piutangnya, bank mempunyai hak untuk didahulukan (*droit de preference*) terhadap kreditur-kreditur lain. Di samping itu, pendaftaran fidusia juga menyebabkan "beban" tersebut tetap mengikuti bendanya, walaupun benda yang ditunjuk sebagai jaminan utang sudah dialihkan kepada pihak ketiga (*droit de suite*). Dengan adanya hak untuk didahulukan dan hak yang bersifat mengikuti tersebut, bank selaku kreditur pemegang fidusia mempunyai kedudukan yang istimewa dibanding kreditur-kreditur lainnya.

Apabila pemberian fidusia tidak diikuti dengan pendaftarannya di Kantor Pertanahan BPN Kabupaten/Kotamadya, maka fidusia yang bersangkutan belum lahir sehingga tidak terjadi perubahan apapun terhadap kedudukan bank, di mana bank hanya berkedudukan sebagai kreditur konkuren, yang harus berbagi rata dengan kreditur-kreditur lain dalam mendapatkan pelunasan piutangnya jika debitur cidera janji.

PENUTUP

Sebagai penutup, dapat disimpulkan di sini, bahwa pengukuhan fidusia sebagai lembaga jaminan atas tanah oleh UURS, sejalan dengan tuntutan kebutuhan dalam praktek pemberian kredit dan berhasil menutup "celah" yang ada pada hukum jaminan atas tanah. Selain itu, pendaftaran fidusia mempunyai peranan penting terhadap kedudukan bank sebagai kreditur pemegang fidusia terhadap kreditur-kreditur lain karena dengan pendaftaran tersebut bank mempunyai kedudukan istimewa, dalam bentuk hak untuk didahulukan dan hak bersifat mengikuti bendanya.

DAFTAR PUSTAKA

- Badruzaman, Mariam Darus, *Bab-bab tentang Crediet Verband, Gadai dan Fiducia*, Bandung: Alumni, 1987.
- Fakultas Hukum Universitas Trisakti & BPN, *Laporan Sementara Penelitian tentang Pembuatan Akta Tanah*, Jakarta: FH Usakti & BPN, 1993.
- Gautama, Sudargo, *Hukum Agraria Antar Golongan*, Bandung: Alumni, 1973.
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia*, Bagian I Jilid I, Jakarta: Djambatan, 1962.
- _____, *Hukum Agraria Indonesia: Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*, Jakarta: Djambatan, 1988.
- _____, "Tanah sebagai Jaminan Kredit, Suatu Tinjauan Yuridis," *Majalah Hukum Pembangunan*, Oktober 1988.
- _____, *Undang-Undang Pokok Agraria: Sejarah Penyusunan, Isu dan Pelaksanaan*, Jakarta: Djambatan, 1971.
- Oey, Hoey tiong, *Fidusia sebagai Jaminan Unsur-unsur Perikatan*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985.
- Subekti, R., *Jaminan-jaminan untuk Pemberian Kredit menurut Hukum Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1989.
- _____, *Pokok-pokok Hukum Perdata*, Jakarta: Intermasa, 1984.