KEDUDUKAN DAN EKSISTENSI PANITIA URUSAN PIUTANG NEGARA

Siti Nurhasanah

ABSTRAK

Bank dalam menjalankan fungsinya sebagai penyalur kredit kepada masyarakat, lebih banyak menggunakan uang simpanan nasabah dalam bentuk giro, deposito, tabungan dan sejenisnya, untuk kemudian disalurkan kepada masyarakat atau nasabah debitur melalui perjanjian kredit. Oleh karena itu sangat tepat apabila undang-undang mengamanatkan bank agar dalam menyalurkan kredit harus berdasarkan prinsip kehati-hatian (Prudential Principles), memiliki keyakinan atas kemampuan debitur melunasi hutang sesuai perjanjian dan sebagainya.

Kata Kunci: Lembaga Pembiayaan, PUPN, Risiko Bisnis.

A. PENDAHULUAN

Dunia perbankan merupakan dunia bisnis yang dapat menentukan arah perkembangan ekonomi nasional dewasa ini. Sebagai lembaga intermediasi dan penunjang sistem pembayaran perbankan memiliki peranan yang sangat strategis, peranan tersebut terlihat dalam fungsi utama bank yaitu menghimpun dana dari masyarakat dan menyalurkannya kembali kepada masyarakat melalui perjanjian kredit. Berkenaan dengan fungsi utama yang kedua ini, menempatkan bank juga sebagai lembaga pembiayaan, oleh karena untuk penyaluran kredit sasarannya ialah untuk membiayai berbagai kegiatan usaha yang antara lain dalam bentuk penyaluran kredit modal kerja kepada pelaku usaha dalam berbagai level dan strata bisnis.

Bank dalam menjalankan fungsinya sebagai penyalur kredit kepada masyarakat, lebih banyak menggunakan uang simpanan nasabah dalam bentuk giro, deposito, tabungan dan sejenisnya, untuk kemudian disalurkan kepada masyarakat atau nasabah debitur melalui perjanjian kredit. Oleh karena itu sangat tepat apabila undang-undang mengamanatkan bank agar dalam menyalurkan kredit harus berdasarkan prinsip kehati-hatian (*Prudential Principles*), memiliki keyakinan atas kemampuan debitur melunasi hutang sesuai perjanjian dan sebagainya.

Hakikat yang terkandung di dalam prinsip ini antara lain untuk melindungi simpanan nasabah

pada bank yang disalurkanannya dalam bentuk perjanjian kredit dengan nasabah debitur. Selanjutnya sebagai wujud dari prinsip kehati-hatian dan upaya mendapatkan keyakinan, bank sebelum memberikan kredit selain melakukan penilaian terhadap watak, kemampuan, modal, dan prospek usaha debitur (calon nasabah), juga menuntut adanya agunan tambahan.

Dalam hubungan ini peranan hak tanggungan sebagai salah satu bentuk jaminan (agunan tambahan) untuk pelunasan atau penyelesaian kredit nasabah debitur yang bersangkutan secara tidak langsung sangat penting. Melalui adanya hak tanggungan atas tanah akan memberikan perlindungan dan kepastian hukum bagi bank sebagai kreditur, karena selain dapat memberikan keamanan baik dari aspek hukumnya, juga dari aspek nilai ekonominya yang selalu meningkat dari waktu ke waktu. Dengan demikian maksud bank melakukan pengikatan (perjanjian) agunan untuk dapat memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi semua pihak, yang intinya bahwa dalam nasabah debitur cedera janji pihak bank sebagai kreditur berhak mengambil pelunasan kredit dari barang agunan tersebut melalui penjualan secara lelang atau penjualan dibawah tangan sesuai kesepakatan pemberi (nasabah debitur) dan pemegang (kreditur) hak tanggungan.

Keberadaan hak tanggungan sebagai jaminan yang memberikan kekuatan eksekutorial yang sama dengan keputusan pengadilan yang

telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan (UUHT), memberikan kedudukan yang kuat kepada bank sebagai kreditur. Hal ini jelas bahwasannya UUHT yang memberi titel eksekutorial terhadap sertifikat hak tanggungan menjadikan penyelesaian kredit macet bagi nasabah debitur cedera janji menjadi lebih cepat karena tanpa melalui prosedur yang rumit dan berbelit-belit. Hal ini mempertegas bahwa dengan diundangkannya UUHT dapat memenuhi harapan semua pihak, baik pihak perbankan dalam mengamankan dana perbankan yang umumnya berasal dari dana-dana simpanan nasabah debitur, sementara bagi masyarakat (nasabah penyimpan dana) dengan sendirinya memberikan kepastian bahwa simpanannya pada bank tertentu menjadi lebih terjamin. Adapun bagi pemerintah memberikan harapan kepada upaya pemerintah dalam memajukan bidang usaha yang menunjang perkembangan ekonomi nasional, yang secara tidak langsung meningkatnya pendapatan nasional.

Selanjutnya apabila diperhatikan apa yang diharapkan semua pihak dalam penyelesaian kredit terutama kredit macet dengan berdasarkan fungsi titel eksekutorial sertifikat hak tanggungan sebagaimana dipaparkan sebelumnya tampak masih jauh dari kenyataannya. Sutantio¹ menyatakan bahwa dalam hal piutang negara termasuk didalamnya tagihan-tagihan bank bank pemerintah, maka penagihannya dilakukan oleh PUPN atau BUPLN (Panitia Urusan Piutang Negara/Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara). Berdasarkan yang dikemukakan oleh Sutantio tersebut dapat diketahui bahwa penyelesaian kredit macet dengan hak tanggungan sebagai jaminan, fungsi dari titel eksekutorial sertifikat hak tanggungan tidak berjalan sebagaimana dalam pengaturan UUHT.

Sebagai fenomena atau gejala yang timbul akibat penyelesaian kredit melalui jalur PUPN tersebut, bahwa proses penyelesaian kredit macet berlangsung lama dan berbelit-belit, sehingga akhirnyanya kredit macet bertumpuk, terutama pada

bank-bank BUMN. Adanya penyelesaian kredit macet berlangsung lama dan berbelit-belit tersebut secara a'contrario dapat dipahami dari pendapat yang dikemukakan oleh Soeprapto (1990:111) menyatakan bahwa melalui titel eksekutorial, masalah kecepatan dalam mengeksekusi jaminan seyogyanya bukan merupakan hambatan lagi. Pemegang hak tanggungan seperti perbankan diberikan hak untuk melelang atau menjual objek hak tanggungan tanpa melalui proses yang rumit, berbelit-belit dan memakan waktu cukup lama.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas, maka permasalahan yang akan diangkat mengenai bagaimanakah kedudukan dan eksistensi Panitia Urusan Piutang Negara dalam penyelesaian kredit pada bank, dengan lingkup kajian: Perjanjian pemberian hak tanggungan pada bank; Kewenangan Panitia Urusan Piutang Negara pada bank; Kedudukan dan Eksistensi Panitia Urusan Piutang Negara dalam penyelesaian kredit.

Kajian mengenai kedudukan dan eksistensi Panitia Urusan Piutang Negara Pada Bank ini menggunakan pendekatan normatif dengan data sekunder yang merupakan data utama diperoleh dari bahan primer dan sekunder dengan analisis secara kualitatif berdasarkan penarikan kesimpulan secara induktif.

B. HASIL DAN PEMBAHASAN

Perjanjian Pemberian Hak Tanggungan

Perjanjian kredit bank yang terjadi antara nasabah debitur dan pihak perbankan sesungguhnya merupakan perwujudan dari salah satu fungsi pokok perbankan yaitu fungsi menyalurkan kredit kepada masyarakat. Berdasarkan ketentuan Pasal 1338 Ayat (1) KUHPdata, bahwasannya "semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya", adapun mengenai syarat sahnya suatu perjanjian ditentukan dalam Pasal 1320 KUHPdata, yaitu:

"Bahwa untuk sahnya suatu perjanjian harus memenuhi syarat; kepastian, kecakapan, sesuatu hal tertentu (objek yang jelas), suatu sebab yang halal atau tidak dilarang, maka perjanjian tersebut mengikat kedua belah pihak".

¹ Sutantio. 1996. *Prosedur Eksekusi Hak Tanggungan dalam Kelompok Studi Hukum Bisnis Fakultas Hukum UNPAD*, Seminar Hak Tanggungan atas tanah dan Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah. Citra Aditya Bakti, Bandung. hal. 174-175.

Selanjutnya dalam nasabah yang tidak menepati janji atau cedera janji atau wanprestasi menunjukkan adanya hubungan kontraktual, menurut pendapat Munir (1999/b:102) bahwa hubungan yang paling penting dan lazim antara bank dan nasabah adalah hubungan kontraktual. Hukum kontrak yang menjadi dasar terhadap hubungan bank dan nasabah debitur bersumber dari ketentuan-ketentuan KUHPerdara tentang Kontrak (Buku ke II).

Di dalam perjanjian kredit bank, debitur dikatakan telah melakukan wanprestasi, apabila kredit yang dimaksud telah dikualifikasi sebagai kredit kurang lancar, diragukan, dan/atau macet (Badruzaman, 1994:106) Sebagai akibat dari suatu, wanprestasi pihak nasabah debitur dalam suatu perjanjian kredit, maka bank dapat menuntut salah satu kemungkinan dari lima kemungkinan, yaitu pembatalan, pemenuhan perjanjian, pembayaran ganti kerugian, pemenuhan perjanjian disertai ganti kerugian dan pembatalan atau pemutusan perjanjian disertai ganti kerugian. Didalam penyelesaian kredit macet pihak bank lebih banyak menggunakan alternatif pemenuhan perjanjian dengan ganti kerugian yang berupa tuntutan pemenuhan kredit yang tertunggak disertai sanksi denda, dan apabila tidak berhasil bank menggunakan alternatif pembatalan atau pemutusan perjanjian kredit yang disertai tuntutan ganti rugi yang diwujudkan dalam bentuk pengambilan pelunasan kredit, bunga, dan biaya-biaya lain dari hasil penjualan barang anggunan.

Mengenai pengadaan hak-hak jaminan oleh undang-undang seperti hak tanggungan atas tanah dan gadai terhadap benda bergerak adalah untuk memberikan kedudukan bagi kreditur tertentu untuk didahulukan terhadap kreditur-kreditur lain, akan tetapi dalam kenyataannya bahwa dalam perjanjian kredit pihak perbankan lebih menyenangi barang yang tidak bergerak, seperti tanah tentunya melalui perjanjian hak tanggungan, oleh karena nilai tanah setiap waktunya meningkat sehingga sangat mudah untuk diuangkan (dijual) dan menjamin penyelesaian (pelunasan) kredit bermasalah atau macet

Berkenaan dengan tanah dan benda-benda yang berhubungan dengan tanah berlaku hak tanggungan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 1996. Menurut Pasal 1 Ayat (1) UU No.4 Tahun 1966, bahwa:

Hak tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah, yang selanjutnya disebut hak tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah, itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur-kreditur lain.

Memperhatikan ketentuan Pasal tersebut diatas, hal menjelaskan bahwasannya kedudukan hak tanggungan dalam hal ini adalah sebagai pelunasan kredit dikemudian hari, dimana dengan hak tanggungan tersebut memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur-kreditur lain, apabila pihak debitur sebagai pemberi hak tanggungan tidak melunasi utang-utangnya sebagaimana diperjanjikan.

Adapun ciri hak tanggungan secara lengkap dikemukakan oleh Abdullah Marlang¹, sebagai berikut:

- Tidak dapat dibagi-bagi kecuali diperjanjikan lain. Artinya hak tanggungan membebani secara utuh objek hak tanggungan (Pasal 2 Ayat (2))
- Tetap mengikuti objeknya alam tangan siapapun objek itu berada (*droit de suite*). Artinya walaupun objek hak tanggungan sudah berpindah
- Acessoir, artinya merupakan ikutan perjanjian pokok. Maksudnya bahwa selama perjanjian kredit belum berakhir, maka hak tanggungan tersebut tetap berlaku dan mengikat, begitu pula sebaliknya. (Pasal 10 Ayat (1)).
- Asas Specialitas, artinya bahwa unsur-unsur dari hak tanggungan tersebut wajib ada untuk sahnyanya akta pemberian hak tanggungan.
- Asas Publikitas, yaitu perlunya perbuatan yang berkaitan dengan hak tanggungan ini pula diketahui pula oleh pihak ketiga, dengan

¹Marlang, Abdullah., 2002. *Hukum Perkreditan dalam ius constitutum*. Makalah disajikan seminar hukum perkreditan perbankan, kantor wilayah PT. Bank Rakyat Indonesia (Persero) Makassar tanggal 20-21 Februari 2002

cara didaftarkanya pemberian hak tanggungan tersebut, bahkan hal ini merupakan syarat mutlak untuk lahir dan mengikatnya hak tanggungan tersebut terhadap pihak ketiga (Pasal 13 Ayat (1)).

Berkenaan dengan ciri-ciri hak tanggungan tersebut, menurut Djumhana² bahwa ciri-ciri hak tanggungan tersebut memberikan kepastian hukum kepada pihak-pihak yang berkepentingan (pihak perbankan dalam perjanjian kredit), dan juga lebih mudah serta memberikan kepastian dalam eksekusi. Apabila terjadi wanprestasi. Pengambilan pelunasan piutang yang dimaksudkan ini dilakukan melalui cara menjual objek hak tanggungan tersebut melalui pelelangan umum atau menjualnya dengan cara dibawah tangan sesuai isi perjanjian pemberian hak tanggungan. Demikian hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 6 UUHT, yaitu:

Apabila debitur cedera janji, pemegang hak tanggungan pertama mempunyai hak untuk menjual objek tanggungan atas kekuasaan sendiri melalui pelelangan umum serta mengambil pelunasan utangnya dari hasil penjualan tersebut.

Sedangkan menurut penjelasan Pasal 6 menyatakan bahwa:

Hak untuk menjual objek tanggungan atas kekuasaan sendiri merupakan satu perwujudan dari kedudukan diutamakan yang dipunyai oleh pemegang hak tanggungan atau pemegang hak tanggungan pertama dalam hal terdapat lebih dari satu pemegang. Hak tersebut didasari pada janji yang diberikan oleh pemberi tanggungan bahwa apabila debitur cedera janji, pemegang hak tanggungan berhak untuk menjual objek hak tanggungan melalui pelelangan umum tanpa memerlukan persetujuan lagi dari pemberi hak tanggungan dan selanjutnya mengambil pelunasan piutangnya dari hasil penjualan itu lebih dahulu daripada kreditur-kreditur yang lain. Sisa hasil penjualan tetap menjadi hak pemberi hak tanggungan.

Menyangkut titel eksekutorial yang terdapat dalam sertifikat hak tanggungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 Ayat (2) dimaksud, berupa adanya dicantumkan dalam sertifikat hak tanggungan tersebut, irah-irah dengan kata-kata

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA. Dengan keputusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap. Demikian Soeprapto³ (1996:111)³ mengatakan bahwa sebagai suatu kelebihan dari sertifikat hak tanggungan. Dalam hal ini undang-undang memberikan hak kepada pemegang hak tanggungan berupa hak eksekutorial yang sama dengan keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap dan dapat berfungsi sebagai pengganti grosse akta hipotik pada hak atas tanah. Menurut Muljono, dkk (1996:55)⁴ bahwa pihak perbankan tidak begitu saja melaksanakan apa yang menjadi wewenangnya sesuai dengan grosse akta hipotek yang mempunyai kekuatan eksekutorial, meskipun dalam hal ini bank mempunyai wewenang untuk megeksekusi secara langsung atas barang-barang yang menjadi jaminan, namun jalan yang sering ditempuh oleh bank antara lain yaitu penjualan dengan pelantara Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN).

Kewenangan Panitia Urusan Piutang Negara

Dalam Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 yang kemudian disingkat dengan UU PUPN dikemukakan bahwa bagi bank-bank pemerintah yang berstatus BUMN penyelesaian kredit macet melalui lembaga publik yang disebut PUPN (Pasal 1 Ayat (1)). Selain itu undang-undang tersebut diperkuat oleh beberapa peraturan pelaksanaannya, yaitu Keputusan Menteri Keuangan yang memebrikan petunjuk secara tehnik dan mengenai hal-hal yang perlu dilakukan oleh PUPN dalam menyelesaikan kredit macet.

Memperkuat kedudukan PUPN dalam penyelesaian kredit macet adalah keputusan Menteri Keuangan Nomor 293/MKM.09/1993. menyatakan bahwa: "eksekusi kredit macet pada bank pemerintahan dengan penerima kredit (nasabah debitur) tidak dilakukan melalui pengadilan" (Pasal 1 butir 2)", apabila dianalisis konstruksi norma hukum tersebut tampak bahwa pembuatan undang-undang telah melekatkan kewenangan kepada PUPN/BUPLN sebagai institusi dalam menyelesaikan kredit macet. Masalah yang timbul dalam kaitannya dengan

² Djumhana. 2000. *Hukum Perbankan di Indonesia*. Citra Aditya Bakti. Bandung. hal. 142.

³ Soeprapto (1996:111).

⁴ Muljono, dkk. 1996. *Eksekusi Grosse Akta Hipotek oleh Bank*. Rineka Cipta, Jakarta. hal. 55.

konsistensi norma hukum adalah terjadi benturan (inkonsistensi) antara norma hukum yang dibangun dengan dari awal sebagai hubungan norma hukum privat beralih menjadi norma hukum publik. Tampak bahwa pembuatan undang-undang telah melakukan amputasi hukum dalam penyelesaian kredit macet pada bank-bank pemerintahan. Temuan penelitian tersebut dijadikan bahan analisis konsistensi norma hukum yang terkait dengan kewenangan PUPN adalah:

Pertama, terjadinya peralihan hubungan hukum para pihak dari hubungan hukum privat menjadi hubungan hukum publik. Apabila temuan penelitian tersebut dikaitkan dengan kewenangan PUPN tampak adanya inkonsistensi antara asas hukum kebebasan berkontrak yang sifatnya privat menjadi publik. Didalam asas kebebasan berkontrak semua isi perjanjian yang telah disepakati tidak melibatkan PUPN sebagai pihak yang ada dalam perjanjian, oleh karena itu dapat dinyatakan bahwa peraturan yang mengatur tentang penyelesaian kredit macet yang melibatkan pihak PUPN inkonsistensi dengan asas yang menjadi acuan dalam hukum perjanjian. Selanjutnya jika temuan penelitian ini diletakkan dalam kerangka hirarki perundang-undangan, maka aturan hukum yang memberikan kewenangan PUPN sebagai pihak yang berwenang mengurus penyelesaian kredit macet inkonsistensi dengan undang-undang yang lebih tinggi.

Kedua, masuknya pihak ketiga (intervensi) yang menjadi salah satu pihak dalam penyelesaian kredit macet. Keterlibatannya tidak diperjanjikan sebelumnya atau tidak dilibatkan dalam isi perjanjian atau disepakati pada awal perjanjian. Jika temuan penelitian tersebut dianalisis dari sisi konsistensi peraturan penyelesaian kredit macet yang menempatkan kewenangan kepada PUPN, ditempuhnya cara penyelesaian sengketa nonlitigasi yang pada dasarnya diselesaikan melalui pengadilan (litigasi).

Ketiga, terdapat perbedaan penyelesaian sengketa antara bank pemerintah dengan bank swasta, apabila kredit macet pada bank pemerintahan diselesaikan melalui PUPN (nonlitigasi), sedangkan jika kredit macet pada bank swasta maka diselesaikan melalui pengadilan (litigasi). Temuan penelitian tersebut sangat terkait dengan konsistensi peraturan dalam penyelesaian kredit macet.

Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan tampak jelas bahwa semua kekayaan debitur menjadi jaminan semua hutang-hutangnya, termasuk in casu penyelesaian kredit macet (Pasal 1 Ayat (1)). Rumusan konstruksi hukum yang dimaksud apabila dianalisis konsistensi peraturannya cukup konsisten dan tidak ada perbedaan dikalangan praktisi dan akademis hukum. Artinya dalam penyelesaian kredit macet semua instrumen hukum perdata digunakan atau dimaksimalkan dalam penyelesaian sengketa perdata. UUHT memberikan hak kepada pihak kreditur untuk bertindak sesuai perjanjian yang telah disepakati dan dalam UUHT tidak menunjukan institusi hukum publik, seperti PUPN sebagai salah satu pihak yang terlibat dalam penyelesaian kredit macet yang dibebani hak tanggungan. Artinya bahwa PUPN tidak memiliki kewenangan penyelesaian kredit macet sebagaimana diatur dalam UU No. 46 Prp Tahun 1960 Tentang PUPN, bahkan jika dikembalikan dalam posisi pada hukum privat, kreditur yang dibebani hak tanggungan termasuk dalam kredit preferen yang didahulukan penyelesaian hutang-hutang debitur sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1338jo Pasal 1320 KUHPdata sebagai asas yang kuat dalam penyelesaian kredit macet. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa dampak dari ketidak konsistensian terhadap suatu peraturan membawa dampak dalam penegakan dan sistematika dan hirarki perundang-undangan yaitu, **pertama** hilangnya daya kontrol produk undang-undang yang tidak sistematis, padahal salah satu kontrol yang efektif terhadap semua norma-norma hukum dalam satu sistem hukum, **kedua** terjadi sejumlah inkonsistensi dalam implementasi sejumlah aturan-aturan hukum yang pada akhirnya akan menimbulkan suatu kekacauan dalam masyarakat, **ketiga** setiap instistusi atau individu akan membuat aturan sendiri sesuai dengan kesepakatan tanpa harus melihat sinkronisasinya dengan pengaturan perundang-undanga yang lainnya, akibatnya akan terjadi konflik-konflik norma dalam hukum yang berakhir pada kondisi anomali dalam masyarakat, **keempat** turunnya pamor dan hilangnya kompetensi sebagai "*Legal drafter*" lembaga eksekutif dan legislative dimata masyarakat.

Berdasarkan beberapa analisis normative tentang konsistensi peraturan penyelesaian kredit macet dalam wewenang PUPN dapat dinyatakan bahwa kewenangan yang digunakan dalam hukum privat. Pada prinsipnya hubungan hukum keperdataan diselesaikan dengan instrumen hukum keperdataan dan tidak diperlukan instrumen hukum publik, sehingga kewenangan PUPN tidak perlu dilibatkan dalam penyelesaian kredit macet pada bank pemerintahan, dan tentunya akan menuju pada penyelesaian kredit macet yang ideal.

Kedudukan dan Eksistensi Panitia Urusan Piutang Negara dalam Penyelesaian Kredit

Penanganan dan penyelesaian kredit macet yang menghimpit perbankan nasional terdapat dua persi model jalur penyelesaian, bagi bank-bank swasta nasional menempuh jalur fiat eksekusi yaitu melalui pengadilan negara setempat, sedangkan bagi bank-bank BUMN harus diserahkan kepada lembaga publik yang dinamakan PUPN berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960, yang dilengkapi dengan beberapa peraturan pelaksanaan.

Sejalan dengan hal diatas, Susanto⁵ juga menyatakan apabila yang macet adalah piutang negara, termasuk didalamnya tagihan-tagihan bank-bank pemerintahan, maka penagihannya dilakukan PUPN berdasarkan UU No. 49 Prp tahun 1960 dan peraturan pelaksanaan, sedangkan apabila piutang macet tersebut merupakan tagihan dari bank swasta dan perorangan termasuk badan hukum swasta, maka penagihannya dilakukan melalui pengadilan negara. Berkenaan dengan hal ini pula, Usman (2001:297) mengatakan bahwa lain dengan bank-bank swasta, bank-bank milik negara dan daerah dilarang menyerahkan pengurusan piutang atau kredit macet kepada pengacara.

Pendapat-pendapat ahli hukum yang telah dijelaskan terlebih dahulu diatas, memperjelas ketentuan Undang-Undang PUPN yang menyatakan bahwa "eksekusi kredit yang macet antara bank pemerintahan dengan penerima kredit dilaksanakan tidak melalui pengadilan", sedangkan dalam ketentuan Pasal 1 butir 2 KepMenKeu No.

293/KMK.09/1993, menyatakan bahwa "piutang macet dimaksud adalah piutang yang tidak sampai dilunasi oleh penanggung hutang sebagaimana mestinya sesuai dengan perjanjian, peraturan, atau sebab apapun yang menimbulkan piutang tersebut.

Eksekusi piutang negara oleh PUPN menurut Muldjono, et. Al (1996:156)⁶, bahwa bank dalam penjualan (eksekusi) barang-barang jaminan dilakukan dengan perantara PUPN tersebut tidak semata-mata menyerahkan barang-barang tersebut kepada PUPN untuk dijualkan dan kemudian hasilnya diserahkan kepada bank, melainkan bank menyerahkan tagihan atas pinjaman macet kepada PUPN (bank yang dimaksud disini adalah bank pemerintah), Usman⁷ menegaskan bahwa piutang atau tagihan negara yang diserahkan itu adalah piutang yang adanya dan besarnya telah pasti menurut hukum, akan tetapi yang menanggung hutangnya (penjamin) tidak melunasi sebagaimana mestinya. Selanjutnya berkenaan dengan pelaksanaan tugas PUPN pengurus penyelesaian kredit macet Usman juga berpendapat bahwa pihak penanggung hutang apabila merasa dirugikan oleh tindakan-tindakan PUPN dapat mengajukan gugatan melalui pengadilan negeri maupun pengadilan tata usaha negara yang berakibat tindakan yang telah diambil oleh PUPN dapat dihentikan pelaksanaannya, atau apabila sudah terlanjur dilakukan dapat dibatalkan oleh pengadilan. Adanya campur tangan pengadilan demikian maka penyelesaian kredit macet bank-bank pemerintah akan juga menjadi berlarut-larut seperti biasanya (proses litigasi dipengadilan).

Menyangkut proses penyelesaian kredit macet, Sutanto⁸, berpendapat bahwa:

- a. Penagihan oleh PUPN yang dilaksanakan dengan membuat surat pernyataan bersama melalui surat paksa, apabila pihak penanggung hutang setelah ditegur dan diberi waktu selama delapan hari untuk memenuhi kewajibannya (membayar hutang) dengan

⁶ Eksekusi piutang negara oleh PUPN menurut Muldjono, et. Al (1996:156).

⁷ Usman (2001:297).

⁸ Sutanto. 1996. *Prosedur Eksekusi Hak Tanggungan dalam Kelompok Studi Hukum Bisnis Fakultas Hukum UNPAD*. Seminar Hak Tanggungan atas tanah dan Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah. Citra Aditya Bakti, Bandung. hal. 175-176.

⁵ Susanto (1996:174-175).

- suka rela. Tetap tidak mau membayar, maka barang agunan dilelang dan hasilnya akan dipergunakan untuk membayar tagihan kreditur dan biaya eksekusi, dan apabila ada kelebihan akan dikembalikan kepada penanggung hutang.
- b. Apabila debitur ingkar janji dan jalan damai tidak berhasil ditempuh maka dalam hal ini:
 - c. Kredit dijamin dengan gadai, bank dapat langsung minta kepada kantor lelang untuk menjual objek gadai melalui pelelangan kepada pihak ketiga dan akan dipergunakan untuk membayar hutang debitur, biaya pelelangan, dan apabila ada sisa akan dikembalikan kepada debitur.
 - d. Kredit dijamin dengan fiducia, maka bank mengajukan gugata kepada Pengadilan Negeri. Dalam gugatan itu sekaligus dimohonkan agar harta debitur termasuk barang-barang yang diikat dengan fiducia disita dengan sita jaminan, disertai permohonan agar sita jaminan tersebut dinyatakan sah dan berharga serta disertai permohonan agar pengadilan menjatuhkan putusan serta merta (Pasal 180 HIR). Gugatan dikabulkan, maka meskipun tergugat mengajukan permohonan banding atau kasasi atau dalam hal dijatuhkan putusan verstek, putusan tersebut tetap dapat diperintahkan agar dilaksanakan.
 - e. Kredit dijamin dengan hypotheek, maka bank membawa sertifikat hypotheek yang berkepala "demi keadilan berdasarkan Ketuhanan yang Maha Esa", dan mengajukan permohonan eksekusi kepada Ketua Pengadilan Negeri di wilayah hukum tanah itu terletak.
 - f. Ketua Pengadilan Negeri akan langsung memanggil debitur yang ingkar janji untuk ditegur dan diberi waktu 8 (delapan) hari untuk memenuhi kewajibannya, yaitu membayar hutangnya dengan suka rela. Apabila debitur tetap lalai, maka kreditur akan akan melaporkan hal tersebut kepada Ketua Pengadilan Negeri, dan Ketua Pengadilan Negeri akan memerintahkan agar tanah/ objek hypotheek disita dengan sita eksekutorial dan apabila setelah disita, ddebitur tetap lalai maka tanah akan dilelang dan sebelumnya diumumkan secara berturut-turut dua kali dalam surat kabar yang tertib dikota itu atau dekat dengan kota itu, dengan

tenggang waktu 15 (lima belas) hari antara pengumuman yang pertama dengan pengumuman yang kedua.

- g. Uang hasil lelang akan dipergunakan untuk membayar tagihan dari bank tersebut setelah dibayar terlebih dahulu biaya perkara, termasuk biaya lelang dan apabila ada kelebihannya maka uang akan dikembalikan kepada penanggung hutang. Dalam hal kredit yang diberikan kepada penanggung hutang dijamin dengan hypotheek pertama, maka kreditur berdasarkan Pasal 1178 Ayat (2) KUHPerdara dapat menjual objek hypotheek secara langsung melalui Kantor Lelang Negara di wilayah mana tanah yang di hypotheekkan itu berada. Kantor lelang Negara sesuai dengan Pedoman Mahkamah Agung, harus minta ijin terlebih dahulu dari Ketua Pengadilan Negeri untuk melelang tanah tersebut, izin dimana dimaksudkan sebagai pengawasan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung agar ketentuan yang terdapat dalam Pasal 1178 Ayat (2) KUHPerdara tidak disalahgunakan oleh kreditur yang kurang bertanggung jawab.

Berlakunya UUHT sekarang ini, maka menurut ketentuan Pasal 26 UUHT, bahwa selama belum ada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya, dengan memperhatikan ketentuan Pasal 14 peraturan mengenai eksekusi hypotheek yang ada berlaku terhadap eksekusi hak tanggungan. Adapun peraturan mengenai eksekusi hypotheek yang dimaksud dalam hal ini adalah ketentuan yang diatur dalam Pasal 224 HIR dan Pasal 258 RBg,

Lebih jelas mengenai eksekusi hak tanggungan tersebut dikemukakan Sutan Remy Syadeni (1996-b:120), bahwa apabila debitur cedera janji, pemegang hak tanggungan pertama tidak perlu meminta persetujuan dahulu dari pemberi hak tanggungan dan tidak perlu meminta penetapan Ketua Pengadilan Negeri setempat untuk melakukan eksekusi tersebut. Cukuplah apabila pemegang hak tanggungan pertama mengajukan permohonan kepada kepala kantor lelang negara setempat untuk pelaksanaan pelelangan umum, oleh karena kewenangan yang diberikan oleh undang-undang (kewenangan demi hukum), maka kepala kantor lelang negara harus menghormati dan mematuhi wewenang tersebut.

Memperhatikan uraian yang dikemukakan diatas, maka ada dua hal yang dapat diketahui, bahwasannya *pertama*, kedudukan PUPN adalah lembaga yang dibentuk berdasarkan UU PUPN yang bertugas mengurus penagihan piutang negara. Piutang negara yang dimaksud didalamnya adalah piutang akibat kredit macet pada bank-bank pemerintah. *Kedua*, eksistensi PUPN didalam mengurus piutang negara yang terjadi akibat kredit macet pada bank pemerintah, bertentangan dengan ketentuan UUHT yang mengatur tentang eksekusi hak tanggungan yang berhubungan dengan ketentuan Pasal 224 HIR/258 RBg tentang eksekusi grosee akta hypotheek, dan bertentangan pula dengan ketentuan asas kebebasan berkontrak yang diatur dalam Pasal 1338 KUHPerdato dan hasilnya dituangkan dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan. Pendapat yang sama dikemukakan oleh Abdullah Marlang (2002:32), bahwa jalur penyelesaian kredit macet yang ditempuh bank-bank swasta nasional adalah benar, atau setidaknya tidaknya mendekati kebenaran, sedangkan jalur yang ditempuh oleh bank-bank BUMN yang setara terpaksa harus menyerahkan kepada PUPN (sesuai dengan UUPUPN), sesungguhnya tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku, Sutantio⁹ pun mengatakan bahwa pasal-pasal yang berhubungan dengan penjualan atau dalam rangka eksekusi pelelangan objek hak tanggungan tidak saling mendukung dan patut dipermasalahkan dalam praktek.

Dilatarbelakangi oleh adanya ketidak-sesuaian dalam perundang-undangan yang telah diratifikasi secara jelas diatas, selanjutnya pemegang hak tanggungan dan fiducia digunakan sebagai instrumen hukum privat oleh setiap kreditur, supaya penyelesaian kredit pada bank-bank BUMN melalui pengadilan negeri, guna mendapatkan hak-haknya dari nasabah debitur, sehingga terwujud penyelesaian kredit yang ideal. Selanjutnya dalam UU No. 49 Prp Tahun 1960 Tentang BULN/PUPN segera dipertimbangkan agar tidak menjadi sumber hukum kewenangan institusi publik dalam penyelesaian kredit macet

pada bank-bank pemerintah, sehingga semua pihak dapat mencapai penyelesaian kredit macet yang ideal.

C. PENUTUP

Pelimpahan penyelesaian kredit macet kepada Panitia Urusan Piutang Negara merupakan suatu perbuatan hukum yang berlawanan atau bertentangan dengan perbuatan hukum yang menyimpang dari norma hukum privat atau asas kebebasan berkontrak, itulah sebabnya penyelesaian kredit macet yang diserahkan kepada Panitia Urusan Piutang Negara sebagai sarana penyelesaian kredit tidak dapat mencapai penyelesaian yang ideal bagi semua pihak dan merupakan bom waktu bagi para pihak dikemudian hari termasuk dalam mencapai tujuan hukum yang adil, pemberian kepastian dan kemanfaatan hukum

Dalam penyelesaian kredit macet pada bank-bank pemerintah sehingga para pihak dapat mencapai penyelesaian kredit yang ideal, maka perlu dipertimbangkan kembali UU PUPN agar tidak menjadi sumber hukum kewenangan institusi publik.

DAFTAR PUSTAKA

- Badrulzaman, M.D., 1994. *Aneka Hukum Bisnis*. Alumni, Bandung.
- _____, 1983. *Perjanjian Kredit Bank*. Alumni, Bandung.
- Djumhana, M. 2000. *Hukum Perbankan di Indonesia*. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Fuady, Munir. 1996. *Hukum Perkreditan Kontemporer*. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Marlang, Abdullah., 2002. *Hukum Perkreditan dalam ius constitutum. Makalah disajikan seminar hukum perkreditan perbankan, kantor wilayah PT. Bank Rakyat Indonesia (Persero) Makassar tanggal 20-21 Februari 2002*.
- Muljono, dkk. 1996. *Eksekusi Grosse Akta Hipotek oleh Bank*. Rineka Cipta, Jakarta.
- Satrio, J.2002. *Hukum Jaminan dan Hak Jaminan Kebendaan Fidusia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Sutantio, R. 1996. *Prosedur Eksekusi Hak Tanggungan dalam Kelompok Studi Hukum Bisnis Fakultas Hukum UNPAD, Seminar Hak Tanggungan atas tanah dan Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah*. Citra Aditya Bakti, Bandung.

Tanggungan atas tanah dan Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah. Citra Aditya Bakti, Bandung.

Syahdeini, Sutan Remy, 1996. *Beberapa Permasalahan Undang-Undang Hak Tanggungan Bagi Perbankan, dalam studi Hukum Bisnis Fakultas Hukum UNPAD, Seminar, Hak Tanggungan atas Tanah dan Benda-benda yang berkaitan dengan Tanah.* Citra Aditya Bakti, Bandung.