

SUATU TINJAUAN TENTANG EKISTENSI PANITIA URUSAN PIUTANG NEGARA

Oleh :

H. Ruhulesin

I. Pendahuluan.

Di dalam tulisan ini saya akan meninjau bagaimana eksistensi Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) yang tugasnya mengurus penagihan piutang negara, sebagaimana diatur dalam Perpu No. 49 Tahun 1960.

Perlu diketahui bahwa piutang negara itu ada yang terjadi karena undang-undang dan ada juga yang terjadi karena suatu perjanjian, di mana dalam tulisan ini saya akan membatasi ruang lingkup hanya pada piutang negara yang terjadi karena suatu perjanjian, dalam hal ini piutang negara yang terjadi dari perjanjian kredit bank.

Perjanjian kredit bank ini merupakan suatu perjanjian pinjam meminjam uang antara bank sebagai pemberi kredit dengan penerima kredit (baik perorangan maupun badan hukum).

Bilamana penerima kredit/debitur tidak memenuhi kewajibannya, dalam hal ini debitur melakukan wanprestasi, sehingga kredit bank tersebut dinyatakan macet, maka berdasarkan Perpu tersebut diatas pengurusannya diserahkan kepada PUPN.

Akan tetapi di dalam setiap perjanjian kredit bank dijumpai ketentuan yang secara tidak tegas menentukan bahwa bilamana kredit bank tersebut sudah dinyatakan macet, maka pengurusannya dimintakan campur tangan baik Pengadilan Negeri maupun PUPN, dengan demikian tidak ada ketegasan

yang mengurus masalah piutang negara tersebut.

II. Eksistensi PUPN.

Sebelum terbentuknya PUPN, mendahuluinya berdasarkan Keputusan Penguasa Perang 'Pusat Kepala Staf Angkatan Darat No. kpts/peperpu/0241/1958 di bentuk Panitia Penyelesaian Piutang Negara (PPN) untuk menagih piutang negara, di mana dalam keadaan bahaya atau keadaan memaksa merupakan alasan bagi Pemerintah untuk menggunakan kedua Panitia tersebut secara bergantian dalam hal pengamanan keuangan negara.

Di dalam memori penjelasan Perpu No. 49 Tahun 1960 dapat diketahui bahwa dalam hal ini Pemerintah seakan-akan sudah tidak berdaya untuk menagih piutang-piutang negara. disebabkan Pemerintah tidak lagi memiliki kekuasaan-kekuasaan yang dapat dikatakan istimewa dalam pengurusan piutang tersebut seperti yang dimiliki PPPN.

Sebagaimana diketahui bahwa sebelum berakhirnya masa berlaku PPPN, maka Pemerintah telah mengeluarkan Perpu No. 49 Tahun 1960 tentang PUPN. Dengan demikian dapatlah diketahui bahwa dalam hal ini Pemerintah terlalu pagi dalam memberikan gambaran yang kabur dan gelap bagi daya kerja Peradilan Umum untuk menyelesaikan piutang negara dengan argumentasi bahwa IUP tidak dapat

Dalam hubungan ini, "Pendirian Pemerintah ini dari segi politik hukum adalah tidak pada tempatnya. Keadaan yang normal membutuhkan hidupnya kembali lembaga-lembaga negara atau alat-alat perlengkapan negara dengan aturan-aturannya yang normal. Pemerintah harus mencoba untuk memberikan kesempatan agar peraturan-peraturan yang seyogianya diperlukan dalam keadaan normal hidup sebagaimana mestinya, kecuali apabila ternyata sebaliknya. Apabila di kemudian hari benar terbukti bahwa peraturan-peraturan yang normal tadi tidak dapat berjalan, maka tepatlah untuk memikirkan suatu pemecahan sesuai dengan peraturan-peraturan yang berlaku.

Kelemahan cara yang ditempuh Pemerintah ini membawa efek-efek mental, psikologis yang tidak menguntungkan bagi pendidikan rasa hukum masyarakat, sebab Pemerintah menunjukkan kurang wibawanya sebagai pelaksanaan hukum".

Mengenai pendirian Pemerintah tersebut, di atas, Menteri/Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Kehakiman dengan suratnya tertanggal 3 Nopember 1964 No. J.S. 8/86/12 tentang Penyelesaian Piutang Negara, mengatakan bahwa demi untuk kepentingan Keuangan Negara, maka penyelesaian piutang-piutang negara yang diajukan kepada Pengadilan Negeri diberi prioritas di atas perkara-perkara perdata lainnya.

Kenyataannya PUPN tidak menghiraukan setiap langkah yang ditempuh oleh Pengadilan Negeri dalam masalah piutang negara, malahan setiap ada penetapan Pengadilan Negeri untuk menunda waktu eksekusi barang jaminan, sama sekali tidak digubris oleh PUPN, di sini dapat dilihat bahwa antara Pengadilan Negeri dan PUPN tidak ada koordinasi dan kerja sama yang baik dalam menyelesaikan

Pendirian Pemerintah tersebut di atas dalam praktek pelaksanaannya menunjukkan bahwa PUPN dalam menangani penagihan piutang negara juga mengalami jalan buntu, di mana pengurusannya seringkali berjalan tersendat-sendat dan juga tidak melalui prosedur yang sebagaimana mestinya ditentukan dalam Perpu tersebut. Hal ini biasanya dilakukan PUPN dengan menghubungi atau mengadakan penawaran kepada orang-orang tertentu secara informal (bukan melalui Kantor Lelang Negara) untuk membeli barang-barang jaminan tersebut. Dalam hal ini apakah secara yuridis dapat dibenarkan ataukah tidak, sebab PUPN merupakan suatu instansi Pemerintah tidak pada tempatnya melakukan hal demikian, karena hal itu tidak menguntungkan ditinjau dari segi yuridis dan segi ekonomis. Karena seringkali hal ini dipraktikkan PUPN demi pengamanan keuangan negara di mana dalam kenyataannya tidak semuanya piutang negara tersebut dapat diselamatkan. Dan hal ini membutuhkan waktu yang relatif lama, di sini dapat dilihat bahwa pengurusan penagihan piutang yang prosedurnya berbeda-beda (formal dan informal) hal ini disebabkan PUPN secara yuridis tidak memiliki hukum acara (seperti hukum acara pada Pengadilan negeri). Dengan demikian hal ini sudah menunjukkan kurangnya atau menurunkan wibawa PUPN (Pemerintah) sebagai pelaksanaan hukum.

Dalam hubungannya dengan praktek PUPN dimaksud sudah menunjukkan bahwa PUPN bagaikan suatu badan usaha yang melakukan kegiatan bussines demi keuntungan badan usahanya.

Bertolak dari uraian di atas, pendirian Pemerintah tersebut belum/tidak sepenuhnya dapat diterima, karena kenyataannya mengundang kontradiksi hukum.

pokoknya malah mengundang kontradiksi hukum di mana tugas PUPN mengurus piutang negara yang timbul akibat wanprestasi dari pihak debitur sebagai penanggung hutang yang merupakan hubungan-hubungan keperdataan.

Hubungan keperdataan ini timbul dari perjanjian kredit bank atau perjanjian pinjam meminjam uang antara bank sebagai pemberi kredit/pinjaman dengan anggota masyarakat (baik perorangan maupun badan hukum) sebagai penerima kredit/pinjaman. Bilamana penerima kredit/pinjaman tersebut tidak mampu lagi mengembalikannya, maka pengembaliannya harus melalui campur tangan Pengadilan Negeri, karena hal ini termasuk ruang lingkup hukum perdata, bukan ruang lingkup hukum publik, sehingga bukan merupakan wewenang PUPN sebagai suatu peradilan administrasi negara, bila hal ini dipaksakan akan mengundang kekacauan hukum.

Perpu tentang PUPN menghapuskan berlakunya bagian dari HIR dengan perkataan lain menerobosi hukum untuk satu perbuatan hukum yang sejenis. Goyahlah sendi kepastian hukum dilihat dari titik singgung hukum publik dan hukum perdata itu.

Menurut hemat saya goyah, karena hak seorang individu tergeser ke arah yang menguntungkan kepentingan negara.

Kepastian hukum dalam hal ini cenderung hanya memberikan perlindungan bagi negara.

Di lain pihak pernyataan bersama antara PUPN dengan penanggung hutang mempunyai kekuatan pelaksanaan seperti suatu putusan hakim dalam perkara perdata yang berkekuatan pasti, untuk mana pernyataan bersama itu berkepalanya "Atas Nama Keadilan".

Selanjutnya di dalam penjelasan pa-

yang mempunyai pembuktian yang sempurna (*volledig bewijs*) dan berkekuatan memaksa (*dwingend bewijs*) dan oleh karena itu dokumen tersebut berkepalanya "Atas Nama Keadilan". Berkepalanya "Atas Nama Keadilan" tersebut tidak konsisten dengan Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, di mana setiap putusan Pengadilan (Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung) sesuai dengan pasal 4 ayat 1 undang-undang tersebut harus berkepalanya "Demi Keadilan Berdasarkan ke-Tuhanan Yang Maha Esa".

Kecuali salinan dari pada putusan hakim dapat dilaksanakan juga salinan atau *grasse* dari pada akta hipotik dan akta notariil yang memakai kepala "Demi keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa (pasal 440 Rv, 224 HIR, 258 Rbg, 41 S. 1860 No. 3).

Secara konkrit dapatlah dikatakan bahwa pelaksanaan putusan hakim atau eksekusi berarti menguangkan bagian tertentu dari harta kekayaan pihak yang dikalahkan atau debitur dengan tujuan untuk memenuhi putusan guna kepentingan pihak yang dimenangkan atau kreditur. Untuk dapat menguangkan harta kekayaan tersebut haruslah disita atau dibekukan lebih dulu.

Konstruksi "pengakuan hutang" ini tujuannya adalah untuk mempertahankan bahwa "sifat perdata" dari hutang kredit ini tetap ada. Penerima kredit yang memenuhi pernyataan bersama ini dapat melakukan angsuran-angsuran.

Setelah penyerahan piutang, maka PUPN mempunyai kedudukan sebagai wakil, yang bertindak atas nama dan kepentingan Bank Negara (pemberi kredit). PUPN di sini mempunyai "kepentingan" identik seperti Bank Negara sebagai pihak yang dirugikan. Dalam menghadapi yang berhutang,

pi sebagai "penguasa" yang melaksanakan wewenang-wewenangnya yang bersifat hukum publik. Kualitas ini menempatkan yang berhutang "di bawah" PUPN dan karena itu "diragukan" apakah permufakatan obyektif akan tercapai di dalam bentuk pernyataan bersama itu.

Keinginan Perpu No. 49 Tahun 1960 untuk tetap menunjukkan bahwa "sifat pernyataan bersama" adalah semacam pengakuan hutang yang bersifat perdata tidak akan tercapai, karena kebebasan yang penuh dari yang berhutang tidak tercermin dalam sistem ini.

Dalam hubungan ini lebih diper tegas lagi bahwa di dalam Perpu tersebut tidak dijumpai satu pasalpun yang mengatur atau memberi wewenang kepada PUPN untuk menetapkan adanya dan besarnya piutang menurut pendapat Panitia tersebut secara sepihak bilamana tidak tercapai kata sepakat diantara para pihak atau di dalam Perpu tersebut tidak terdapat perumusan yang mengatur bagaimana jalan keluarnya jika di antara para pihak tidak tercapai kata sepakat.

Apabila pernyataan bersama tersebut tidak berhasil dibuat karena para pihak tidak dapat dikompromikan atau karena PUPN sendiri berpendapat bahwa ternyata piutangnya belum pasti adanya dan besarnya maka satu-satunya badan yang berhak menetapkan kepastian mengenai adanya dan besarnya piutang itu menurut hukum adalah Pengadilan Negeri, bila para pihak yang bersangkutan sendiri tidak berhasil menentukannya.

Pada tahap pernyataan bersama yang disusul dengan surat paksa yang merupakan kewajiban dari penanggung hutang untuk memenuhinya, di sinilah PUPN mulai beralih ke Peradilan Administrasi Negara. Bila hal ini ditentukan nanti di dalam undang-undang tentang Peradilan Administrasi Negara, berarti Peradilan Administrasi Negara menerima dan memutuskan perkara

termasuk kompetensi Pengadilan Negeri.

Hal ini lebih menambah ketidakpastian hukum yang didambakan setiap insan, bila diselesaikan melalui Peradilan Administrasi Negara.

Di sini kita temukan pula sifat dualistis pada lembaga PUPN, yang pada suatu masa berkwalitas sebagai "wakil" dan pada masa lain berkwalitas sebagai "hakim"

Goyakkah sendi keadilan dengan adanya sifat-sifat yang dualistis ini? Dengan prihatin kita dapat memberikan jawaban "ya". Mengapa? Sebagai seorang penanggung hutang dihadapkan kepada kenyataan, di mana PUPN tersebut dalam suatu saat yang bersamaan, materiel adalah wakil dari badan-badan hukum perdata milik negara, akan tetapi formil merupakan lembaga yang memiliki kekuasaan kehakiman. Tidak dapat diadakan jaminan terhadap "kebebasan" sebagaimana yang dijamin oleh hukum perjanjian syarat mana mengikat kedua pihak sebagai undang-undang, dikaburkan oleh PUPN sebagai lembaga peradilan.

Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa eksistensi PUPN yang tugasnya mengurus piutang negara, kenyataannya bertentangan dengan undang-undang No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dan asas kebebasan berkontrak sebagaimana ditentukan pasal 1338 KUHPerdata.

Sangat disayangkan bahwa selama ini menurut pengamatan saya, perlindungan hanya diberikan kepada pihak kreditur, sedangkan kenyataannya tidak selamanya semua kesalahan itu berada pada pihak debitur melulu, dalam hal ini bila terjadi kredit macet, dimana untuk mengembalikannya (kredit/pinjaman tersebut), barang barang (baik bergerak maupun tidak bergerak) yang dijadikan jaminan ha-

bahwa nilai barang-barang jaminan tidak sebanding dengan nilai/jumlah hutang yang ada, sehingga sangat sulit untuk mengembalikan jumlah hutang itu secara keseluruhan dari hasil eksekusi tersebut. Hal ini perlu diselidiki, mengapa sampai nilai jaminan tidak sebanding dengan jumlah hutang. Bila terbukti adanya kelonggaran jaminan berarti pihak kreditur/bank juga yang menjadi penyebab sehingga sulit untuk mengembalikan hutang tersebut secara keseluruhan.

Untuk itu jangan hanya debitur saja yang diprosesidangkan, akan tetapi kreditur juga harus dimintakan pertanggungjawaban yuridis atas perbuatannya (penghalusan hukum).

Saya tidak sependapat bahwa bagi kreditur dikenakan tindakan administratif belaka, sedangkan terhadap debitur dikenakan tindakan hukum, hal ini sama sekali tidak mendidik, malah mengundang malapetaka, dimana setiap saat didengungkan bahwa perlu menciptakan aparat yang bersih dan berwibawa, tidak akan menjadi kenyataan.

Untuk itu bila terdapat/cukup bukti-bukti bahwa kedua pihak sama-sama melakukan hal-hal yang merugikan keuangan negara, sudah seharusnya kedua pihak diprosesidangkan.

Dalam hubungan ini, saya menghimbau PUPN seandainya dalam mengurus piutang negara tersebut menemukan kejanggalan-kejanggalan yang yuridisnya berada diluar fungsi dan wewenangnya agar supaya hal tersebut segera dialihkan ke Pengadilan negeri (bila menyangkut perdata) atau

ke Kejaksaan (bila menyangkut pidana) untuk diselesaikan sesuai prosedur hukum yang berlaku.

Bila hal ini dipetieskan, berarti negara akan selalu dirugikan, oleh sebab itu mengenai hal ini perlu mendapat perhatian Pemerintah, jangan biarkan praktek demikian terus berlangsung.

III. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas dapatlah disimpulkan bahwa eksistensi PUPN dalam era pembangunan dewasa ini, mengundang permasalahan yang tidak menjernihkan akan tetapi lebih mengaburkan dan lebih menambah ketidak pastian hukum, dimana sebenarnya suatu sengketa perdata yang menyangkut utang-piutang negara harus diselesaikan, apakah harus melalui Pengadilan Negeri atautkah PUPN.

Eksistensi PUPN dalam mengamankan keuangan negara belum dapat dikatakan memuaskan Pemerintah, karena tidak selamanya keuangan negara/piutang negara itu semuanya dapat dikembalikan dan seringkali proses pengembaliannya berjalan tersendat-sendat dan memintakan waktu yang relatif lama.

Oleh sebab itu fungsi dan wewenang Panitia tersebut yang sebelumnya merupakan fungsi dan wewenang Pengadilan Negeri, demi menjernihkan kekaburan tersebut, sengketa mengenai masalah utang-piutang negara yang merupakan ruang lingkup hukum perdata, seharusnya penyelesaiannya melalui Pengadilan Negeri.

Demikianlah tinjauan singkat tentang eksistensi PUPN.

Dan semoga !

Kepustakaan.

- Mariam Darus Badruzaman, Prof. Dr. SH. : *Pembentukan Hukum Nasional Dan Permasalahannya* (Kumpulan Karangan), Bandung : Penerbit Alumni, 1981.
- : *Perjanjian Kredit Bank*, Bandung : Penerbit Alumni, 1978.
- : *Bab-bab Tentang Hypotheek*, Bandung : Penerbit Alumni, 1978.
- Sudikno Mertokusumo, Prof. Dr. SH. : *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Cetakan Kedua. Yogyakarta: Penerbit Liberty, 1979.