

DISERTASI

**KEDUDUKAN DAN WEWENANG LEMBAGA
PENGURUSAN PIUTANG NEGARA DALAM
PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI**



GUNARTO SUHARDI

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2000**

DISERTASI

KEDUDUKAN DAN WEWENANG LEMBAGA
PENGURUSAN PITUNG NEGARA DALAM
PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI



GUNARTO SUHARDI

PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2000

KEDUDUKAN DAN WEWENANG LEMBAGA PENGURUSAN PIUTANG NEGARA DALAM PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI

DISERTASI

Untuk Memperoleh Gelar Doktor
Dalam Ilmu Hukum

Pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga

Telah Dipertahankan

Dihadapan Sidang Ujian Doktor Terbuka

pada hari : Selasa

tanggal : 22 Februari 2000

pukul : 10.00 WIB.

Oleh :

Gunarto Suhardi
NIM. 099612320 D

ADAPTASI MANAJEMEN DAN KAPASITAS
KUALITAS MANAJEMEN ORGANISASI MANAJEMEN
TRANSFORMASI MANAJEMEN ORGANISASI

KEPENTINGAN

Manajemen organisasi adalah ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan fisik secara optimal dengan memperhatikan efisiensi, produktivitas, dan kualitas dalam rangka pencapaian tujuan organisasi.

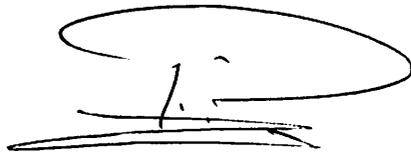
1990

Manajemen Organisasi
Kedudukan dan Wewenang...

LEMBAR PENGESAHAN

**Naskah disertasi ini telah disetujui dan disahkan
pada tanggal 28 Juni 2000**

**Oleh
Promotor**



Prof. Dr. Philipus M. Hadjon SH.

Kopromotor :



Prof, Dr. Rudhi Prasetya SH.

Telah diuji pada ujian tertutup

Tanggal 8 Desember 1999

Panitia Penguji Disertasi :

Ketua : Prof. Dr. Soewoto Mulyosudarmo SH MS

Anggota :

1. Prof. Dr. Philipus M Hadjon SH
2. Prof. Dr. Rudhi Prasetya SH
3. Prof. Dr. I Dewa Gede Atmadja SH MS
4. Dr. Abdul Rasjid SH LL.M.
5. Dr. M Isnaeini SH MS
6. Dr. Peter Mahmud MZ. SH. MS. LL.M.

Ditetapkan dengan Surat Keputusan

Rektor Universitas Airlangga

Nomor : 12104/JO3/PP/1999

Tanggal 23 Desember 1999

UCAPAN TERIMA KASIH

Pertama-tama, penulis panjatkan puji syukur kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, yang telah melimpahkan rahmat dan karuniaNya sehingga penulisan disertasi ini dapat diselesaikan. Pada kesempatan ini secara khusus disampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

- Prof. Dr. Philipus Mandiri Hadjon SH baik sebagai promotor, anggota team penguji proposal dan penguji seminar penilaian naskah disertasi maupun sebagai pembimbing yang di tengah kesibukannya telah mencurahkan ilmu, memberikan waktu bahkan mengusahakan bahan-bahan literatur yang demikian berharganya untuk menyelesaikan disertasi ini. Sebagai cendekiawan yang bijaksana telah pula memberikan berbagai rumusan yang benar-benar dapat mencerahkan pikiran dan semangat terutama di masa-masa yang sulit dalam penulis menuntut ilmu dan menyelesaikan disertasi ini. Tiada kata yang memadai yang dapat penulis rangkai untuk mengungkapkan rasa terima kasih dan penghargaan yang tulus kepada promotor selain selalu berdoa semoga atas budi baik promotor kepada penulis Tuhan selalu melimpahkan berkatNya.
- Prof. Dr. Rudhi Prasetya SH, baik selaku Kopromotor maupun selaku dosen anggota team penguji saat ujian proposal dan seminar penilaian naskah disertasi. Secara khusus penulis sampaikan terimakasih atas segala usaha, bimbingan dan penyediaan berbagai literatur sehingga penulis dapat menyelesaikan disertasi ini.

Selanjutnya tak lupa pula penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada :

- Prof. H. Soedarto, dr, DTM&H, PhD, rektor Universitas Airlangga dan mantan Rektor Prof. H. Bambang Rahino Setokoesoemo dr yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk belajar dan

menyelesaikan program Pasca Sarjana Program Doktor di Universitas Airlangga.

- Prof. Dr. H. Soedijono dr, yang telah memberikan dorongan yang membesarkan hati dan menyediakan fasilitas serta pelayanan yang sangat memuaskan selama penulis mengikuti pendidikan.
- Prof. Dr. Siti Sundari Rangkuti SH, selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Program Doktor Universitas Airlangga, serta Prof. Hj. Hermien Hadiati Koeswadji SH selaku mantan Ketua Program Studi Ilmu Hukum yang telah dengan bijaksana membimbing penulis.

Penulis juga menyampaikan terima kasih kepada para dosen pengajar Program Studi Ilmu Hukum Program Doktor Universitas Airlangga yang telah memberikan wawasan keilmuan yang sangat berguna kepada penulis. Ucapan terima kasih kepada para dosen ini terutama ditujukan kepada Prof. Hj. Hermien Hadiati Koeswadji SH, Prof. Dr. J.E. Sahetapy SH MA, Prof. Dr. Koento Wibisono Siswomihardjo, Prof. Dr. Phillipus M. Hadjon SH, Prof. Dr. Soetandyo Wignjosoebroto MPA, Prof. Dr. Rudhi Prasetya SH, Dr Widodo J. Pujirahardjo dr, M.S., MPH, Dr M. Zainuddin Apt, Dr. Sarmanu drh. M.S.

Terima kasih juga disampaikan kepada para dosen pembimbing, anggota tim penguji proposal dan anggota tim penilai naskah disertasi serta anggota Tim Penguji Ujian Tahap I yakni masing - masing kepada :

- Prof. Dr. Sugeng Istanto SH dari Universitas Gadjah Mada.
- Prof. Dr. Soewoto Mulyosudarmo SH dari Universitas Airlangga
- Prof. Dr. I Dewa Gede Atmadja SH MS dari Universitas Udayana.
- Dr. Abdul Rasyid SH LL.M. dari Universitas Airlangga.
- Dr. Moch. Isnaeni SH. MS. dari Universitas Airlangga.
- Dr. Peter Mahmud Mz. SH. MS. LL.M. dari Universitas Airlangga.

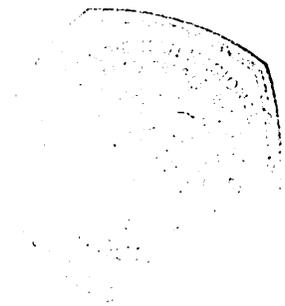
Para dosen ini telah memberikan jasa baiknya kepada penulis sehingga penulis mampu berusaha untuk memperkaya bahan disertasi serta mempertajam pembahasannya.

Tak lupa pula disampaikan terima kasih serta penghargaan setinggi-tingginya kepada Prof. Dr. Rm. Tondo Widjojo CM yang tiada hentinya mendorong, memberikan pengharapan dan mendoakan penulis sehingga dalam menyelesaikan studi dan menulis disertasi ini penulis merasa mempunyai kekuatan untuk menghalau segala godaan dan keputusan yang dapat mempengaruhi kelancaran studi ini.

Juga kepada suwargi (almarhum) kedua orang tua penulis yakni Bapak A. Soehardi dan Ibu Siti Roewijah Soehardi dengan rasa hormat dan cinta yang mendalam penulis persembahkan disertasi ini sebagai silih atas segala jerih payah mendidik dan membesarkan penulis untuk menjadi diri penulis ini sebagaimana adanya sekarang ini. Semoga bellau berdua dapat menikmati kebahagiaan kekal di surga.

Akhirnya terima kasih penulis juga disampaikan kepada seluruh anggota keluarga penulis sendiri terutama istri penulis Yulia Kusparmiyah dan anak-anak Domi Y.K., Arie FK SE serta Erna FK SE karena hanya dengan kasih sayang sejati, pengorbanan serta kerja sama merekalah penulis mampu untuk menyelesaikan studi dan mempersembahkan disertasi ini.

—————00000—————



RINGKASAN

Tugas reksa Pemerintahan dari suatu negara pada zaman modern ini adalah untuk mengusahakan kemakmuran yang dapat dinikmati oleh seluruh rakyat negara itu. Keharusan untuk bertindak aktif melibatkan diri dalam kegiatan ekonomi ini adalah merupakan keharusan normatif baik ditentukan oleh konstitusi negara yang bersangkutan maupun ditentukan oleh kebiasaan internasional antara lain suatu covenant misalnya The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights yang disahkan oleh Sidang Umum Perserikatan Bangsa-bangsa pada tahun 1966. Kecuali itu juga terdapat keharusan yang bersifat alami yang bilamana tidak dilaksanakan akan secara meluas menyengsarakan rakyatnya, suatu hal yang di zaman sekarang tentu akan dihindari oleh pemerintah dari negara manapun.

Intensitas pelaksanaan tugas reksa pemerintahan atau penyelenggaraan negara khususnya yang melibatkan negara dalam kegiatan yang berupa transaksi pinjam meminjam sebagai transaksi pokoknya harus dilaksanakan secara berhati-hati, bijaksana dan terukur dengan mengingat di satu pihak besarnya resiko yang dihadapi dan dilain pihak kekuatan anggaran keuangan negara. Makin besar keterlibatan negara dalam transaksi pinjam meminjam ini maka makin besar pula resiko yang dihadapi. Resiko ini akan diperbesar lagi bilamana kondisi umum ekonomi negara sedang berada dalam krisis seperti sekarang ini.

Dari pengamatan atas suatu seri data pada suatu periode tertentu terhadap dua faktor yakni peningkatan jumlah pinjaman yang diberikan bank milik negara dan memburuknya kondisi umum ekonomi negara yang sementara ini dapat direpresentasikan oleh kemerosotan nilai tukar rupiah maka akan dapat ditentukan pengaruhnya terhadap meningkatnya permasalahan piutang negara tersebut. Dari pengamatan tersebut dapat segera dimaklumi besaran peningkatan permasalahan piutang negara sebagaimana dikemukakan oleh Bank Indonesia yang demikian

mengkhawatirkan bagi kesehatan perbankan kita. Resiko ini akhirnya ditambah lagi dengan resiko meningkatnya permasalahan piutang negara karena adanya keputusan Pemerintah yang dikeluarkan dengan Surat Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1998 yang memberikan jaminan bagi semua simpanan kreditur bank baik pemegang rekening giro, deposito maupun tabungan. Jaminan yang luas dan tidak lazim ini tentu akan sangat memberatkan keuangan negara.

Untuk mengurus permasalahan piutang negara sebagaimana digambarkan dalam latar belakang tersebut di atas, maka tentu saja diperlukan sebuah lembaga tata usaha negara yang terorganisir dengan baik, profesional, mempunyai kewenangan yang cukup namun jelas batas-batasnya dan didukung oleh peraturan perundangan yang memadai. Dari penelitian ini segera terlihat bahwa terdapat suatu kondisi kurang memadai bahkan terdapat kerancuan yang menghambat pelaksanaan tugas lembaga pengurusan piutang negara tersebut. *Pertama-tama* dapat dikemukakan tentang ketiadaan undang-undang sebagai pedoman pokok yang menyatu dan menyeluruh. Terdapat demikian banyaknya peraturan perundangan yang menjadi dasar berdirinya dan landasan tugas dari berbagai lembaga pengurusan piutang negara yakni Undang-Undang No. 49 Prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara, Undang-Undang No 7 Tahun 1992 dan Undang-Undang No 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, Undang-Undang No 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak, Keputusan Presiden No 11 Tahun 1976 tentang Panitia Urusan Piutang Negara dan Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara, Keputusan Presiden No. 21 Tahun 1991 tentang Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara, Keputusan Presiden No 27 Tahun 1998 dan Peraturan Pemerintah No 17 Tahun 1999 tentang Badan Penyehatan Perbankan Nasional.

Hal yang *kedua* adalah mengenai hubungan koordinasi dari berbagai lembaga pengurusan piutang negara tersebut karena ketiadaan perbedaan dalam substansi permasalahan piutang negara sehingga sulit ditentukan

bilamana dan dalam keadaan apa saja sesungguhnya suatu piutang dianggap sebagai obyek tugas Panitia Urusan Piutang Negara dan bilamana sesungguhnya menjadi obyek pengurusan Badan Penyehatan Perbankan Nasional. *Ketiga* mengenai sifat dari lembaga ini sendiri yang ditentukan sebagai lembaga yang bersifat sementara. Ini menimbulkan pertanyaan perihal pandangan Pemerintah tentang sifat dari permasalahan ini sendiri apakah dianggap persoalan yang ringan dan segera dapat diselesaikan ataukah persoalan yang penting yang harus diselesaikan dengan baik dengan mengingat kepentingan berbagai pihak yang tersangkut. *Keempat* adalah perihal ketidak jelasan tentang kedudukannya apakah sebagai lembaga tata usaha negara atau sebagai lembaga peradilan semu mengingat beberapa wewenangnya yang menyerupai wewenang pengadilan. *Kelima* terdapat kerancuan tentang wewenangnya karena tidak ditentukan dengan jelas dalam undang-undang yang berkaitan dengan pembentukan lembaga-lembaga ini terutama hal-hal yang berkaitan dengan batas-batas penggunaan wewenang publik terhadap suatu hubungan perdata yang menjadi landasan transaksi pinjam meminjam ini.

Sehubungan dengan adanya kondisi tersebut di atas kecuali diperlukan adanya peninjauan mengenai aspek yuridis yang berkenaan dengan kerancuan itu sendiri, maka diperlukan juga peninjauan tentang perlindungan hukum terutama dalam upaya memberikan keadilan yang sangat diperlukan agar proses penyelesaian permasalahan piutang negara ini dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan. Memang tidak mudah mengukur masalah keadilan ini karena masing-masing bergantung pada falsafah negara yang bersangkutan. Namun demikian terdapat tuntunan umum yang lazim diikuti oleh banyak negara di dunia ini baik yang berdasarkan adagium klasik '*suum cuique tribuere*' sebagaimana dikemukakan oleh Aristoteles dan Thomas Aquinas, berdasarkan pengertian keadilan kontemporer yang bersifat mengedepankan keadilan sosial bagi rakyat banyak sebagaimana dikemukakan oleh John Rawls dan William Drummond maupun berdasarkan

keadilan yang cenderung liberal dan bernuansa kapitalistik modern sebagaimana dikemukakan oleh Robert Nozick.

Indonesia sendiri sesungguhnya menganut prinsip yang tepat yakni prinsip keadilan sosial baik berdasarkan classical popular believe sebagaimana dikemukakan Hardjarmardjaja maupun yang berdasarkan Pancasila. Keduanya memberikan dasar-dasar mengapa setiap warga negara harus dihargai secara seimbang semata-mata karena ia seorang manusia sebagaimana dikemukakan oleh Drijarkara dan mengapa oleh karena itu setiap manusia di bumi Indonesia ini memperoleh hak yang adil untuk menggunakan social goods termasuk dana negara yang dapat dipinjamkan oleh pemerintah secara tepat waktu dan tepat arah dalam penggunaannya. Dengan demikian pembahasan mengenai keadilan sosial yang diamanatkan oleh konstitusi ini justru penting untuk mendudukan hak sejati dari masing-masing pihak. Hak pemberi pinjaman menurut hukum positif sudahlah jelas yakni menerima pengembalian pinjaman pada saat jatuh tempo namun dalam melaksanakan hak itu harus pula dilmbangi dengan pertimbangan akan kewajiban sosial politiknya sebagai alat pemerintah yang harus menjalankan reksa pemerintahan yang baik dalam arti mampu mengantarkan para warganya menuju kemakmuran dan kesejahteraan umum. Meskipun kewajiban sosial politik ini memang tidak dapat dituntut secara perdata oleh individu warga negara akan tetapi hanya dapat dituntut secara politis namun tidak mengurangi arti atau nilai dari kewajiban Pemerintah untuk memberikan pertimbangan yang matang dalam mengambil tindakan terutama kepada debitur kecil atau debitur lainnya yang mempekerjakan tenaga yang demikian banyaknya.

Melihat hal-hal tersebut di atas yakni terutama tidak memadainya peraturan perundangan yang ada, kerancuan pengurusan piutang oleh lembaga tata usaha negara yang bersangkutan dan kurangnya perlindungan hukum yang berinti keadilan bagi para pihak, maka penelitian ini menyimpulkan dan merekomendasikan hal-hal yakni **pertama** diperlukan

suatu undang-undang baru tentang pengurusan piutang negara yang komprehensif, menyatu tidak terpisah-pisah yang dapat memberikan petunjuk mengenai sifat-sifat lembaga tersebut dan batasan-batasan kewenangannya sehingga apa yang harus dilakukan dan sejauh mana wewenang lembaga dan aparat dari lembaga pengurusan piutang negara tersebut menjadi lebih jelas, pasti dan memberikan pengaruh bagi para pihak dalam melakukan transaksi bidang keuangan umumnya. Hal yang **kedua** adalah pembentukan lembaga dan organisasi lembaga pengurusan piutang negara tersebut yang dalam hal ini diusulkan menjadi lembaga tata usaha negara setingkat Direktorat Jendral di mana pelaksanaan pengawasan kerjanya dan pertanggung jawabannya dilakukan oleh Menteri Keuangan. Untuk memberikan imbalan atas kewenangan lembaga tata usaha negara yang mengurus piutang negara tersebut maka tindakan yang **ketiga** adalah mendirikan sebuah lembaga Banding Administrasi sebagai bagian dari Upaya Administrasi dimana para pihak dapat mengajukan keberatan dan meminta putusan yang adil dalam sengketa dengan pihak Direktorat Jendral Pengurusan Piutang Negara. Banding Administrasi ini merupakan lembaga yang terpisah dengan hakim-hakim yang mandiri namun bukan merupakan lembaga peradilan tingkat terakhir karena para pihak masih dapat mengajukan banding kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara sesuai dengan Undang-Undang No 5 Tahun 1986.

-----00000-----

ABSTRACT

Government activities in lending through its banks to individual and companies in normal economic condition would not create loan problems in a way that jeopardizing the whole monetary and economic condition of the state. Only government's involvement that are unmeasurable and excessive which will end up with such a worse situation. At this point ones could argue the reason why the Government as according to Presidential Decree No 26 / 1998 should take the role as guarantor of claims from private bank's customers. This decision shows how unwise and uncontrollable role has been played by the government as in fact not long after that decision many private banks collapsed and their customers claimed for their deposit to the government. This unwise decision along with unprudent lending have made Indonesian monetary situation sliding to the worse with a huge uncollected government's receivable.

To put an end to this situation and to solve the problem there should be any government agency which is credible, competent and backed by a new comprehensive and strong Act replacing the existing agencies (The Committee For Recovery of Government's Receivable and Indonesian Banking Restructuring Agency) and the existing regulation which are conflicting and confusing. This agency should be a part of Indonesian Minister of Finance at the level of Director General which will be managed by professional official and its staff.

To uphold the justice it is also a matter of necessity to create and to provide a Special Administrative Appeal Board for the debtor if by any reason he or she may has an objection to the decisions taken by the above Director General or its agency.

This special Board's ruling still can be appealed up to The Supreme Court (Mahkamah Agung Republic of Indonesia), but due to the experience of the other countries especially The Netherlands there is a hope that half of all complaints can be settled by this Special Administrative Board so that all parties will obtain a fair and quick settlement.

Keywords : Unprudent Lending, Loan Problem, Comprehensive and Strong Act, Justice, Special Administrative Appeal Board.

----- 0000 -----

DAFTAR ISI

Ucapan Terima Kasih	i
Ringkasan	iv
Abstract	ix
Daftar isi	xi
Daftar Tabel dan Bagan	xiii
BAB 1 PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang Permasalahan	1
1.1.1. Pelaksanaan Reksa Pemerintahan Menuju Kesejahteraan Umum dan Pembentukan Piutang Negara	1
1.1.2. Berdirinya Lembaga Pengurusan Piutang Negara	11
1.1.3. Rujukan Teoritis	15
1.2. Peristilahan	28
1.3. Rumusan Masalah	29
1.4. Tujuan Penelitian	32
1.4.1. Tujuan atau Kegunaan Teoritik	32
1.4.2. Tujuan atau Kegunaan Praktis	32
1.5. Metoda	33
1.6. Pertanggung jawaban sistematika	34
BAB 2 KEDUDUKAN DAN WEWENANG LEMBAGA PENGURUSAN PIUTANG NEGARA.	
2.1. Umum	38
2.2. Lembaga yang mengurus piutang negara	40
2.2.1. Bank Negara Sebagai Instansi Pertama Yang Wajib Mengurus Piutang Negara	40
2.2.2. Panitia Urusan Piutang Negara	51
2.2.3. Badan Penyehatan Perbankan Nasional dan Asset Management Unit	60
2.3. Pembahasan Kedudukan dan Wewenang Lembaga Pengurusan Piutang Negara	71
2.3.1. Kedudukan Panitia Urusan Piutang Negara terhadap Debitur	71
2.3.2. Kewenangan Panitia Urusan Piutang Negara	82
2.3.3. Kritik Terhadap Kewenangan Badan Penyehatan Perbankan Nasional	95
2.4. Fungsi Lembaga Pengurusan Piutang Negara	97

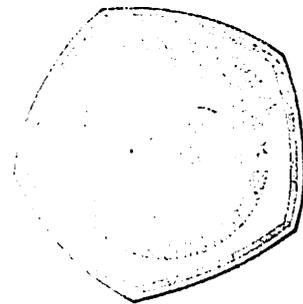
2.5.	Kendala yuridis yang dihadapi lembaga pengurusan piutang negara	104
BAB 3	AZAS PERLINDUNGAN HUKUM YANG BERINTI KEADILAN DALAM PENYELESAIAN PIUTANG NEGARA.	
3.1.	Umum	117
3.2.	Perlindungan Hukum yang berinti Keadilan dalam budaya Barat .	120
3.2.1.	Rumusan klasik	120
3.2.2.	Rumusan Baru Tentang Keadilan	129
3.3.	Keadilan sosial di Indonesia	146
3.3.1.	Masuknya ide keadilan sosial di Indonesia	146
3.3.2.	Kedudukan Azas Keadilan Sosial Didalam Konstitusi Untuk Menentukan Prinsip Hak Masing-masing Pihak.	151
3.4.	Implementasi Prinsip Keadilan Sosial Pada Usaha Perbankan	157
3.5.	Batasan tanggung jawab yang adil	165
BAB 4	PERBAIKAN LEMBAGA PENGURUSAN PIUTANG NEGARA DAN PEMBENTUKAN LEMBAGA BANDING ADMINISTRASI.	
4.1.	Umum	177
4.2.	Pembaharuan hukum tentang pengurusan piutang negara	179
4.3.	Perbaikan lembaga pengurusan piutang negara	181
4.4.	Pembentukan Lembaga Banding Administrasi	191
4.4.1.	Adanya kebutuhan pelayanan Pengadilan Tata Usaha Negara	191
4.4.2.	Bandung Administrasi untuk penyelesaian sengketa piutang negara	201
4.4.3.	Manfaat yang akan diperoleh dari Bandung Administrasi	212
4.4.4.	Beberapa Persoalan Tentang Bandung Administrasi	219
BAB 5	P E N U T U P	
5.1.	Kesimpulan	213
5.2.	Rekomendasi	227
	DAFTAR PUSTAKA.	229
	INDEKS :	
	A. Indeks Nama	238
	B. Indeks Masalah	242
	DALIL - DALIL	244

-----00000000-----

DAFTAR TABEL DAN BAGAN

Tabel No 1	Kolektibilitas Perbankan	8
Tabel No 2	Kredit Tidak Produktif (NPL)	8
Bagan No 1	Organisasi Direktorat Jendral Pengurusan Piutang Negara	183
Bagan No 2	Alur Proses Peradilan Lewat Upaya Administrasi	202

-----00000000-----



BAB 1

B A B 1

P E N D A H U L U A N

1 . 1 . Latar Belakang Permasalahan .

1.1.1. *Pelaksanaan Reksa Pemerintahan Menuju Kesejahteraan Umum dan Pembentukan Piutang Negara*

Pelaksanaan reksa pemerintahan atau penyelenggaraan pemerintahan di berbagai negara modern adalah bertujuan untuk memberikan kesejahteraan kepada warganya terutama dalam arti terciptanya kehidupan warga yang tenteram, aman dan terpenuhinya berbagai kebutuhan hidupnya. Pemenuhan kebutuhan tersebut diselenggarakan sedemikian rupa sehingga setiap orang merasa memperoleh apa yang menjadi haknya. Fungsi Pemerintahan tersebut pada dasarnya telah dilakukan oleh banyak negara karena dianggap sebagai tugas yang sewajarnya dilaksanakan dan ini adalah sesuai dengan esensi dari adanya suatu negara dan pemerintahan bagi para warga negara.

Kecuali pengakuan umum tersebut sesungguhnya juga terdapat suatu keharusan yang sifatnya normatif dimana negara diharuskan untuk berusaha dengan segala daya upaya dan segala kemampuannya untuk memberikan kesejahteraan kepada para warganya yakni antara lain yang ditentukan di dalam :

1. Article 22, 23, 24 dan 25 United Nations Universal Declaration of Human Rights (1948) yang menyangkut hak-hak sosial dan ekonomi bagi setiap warga negara yang harus dikelola oleh Pemerintah. Hak-hak sosial dan ekonomi ini adalah merupakan bagian tak terpisahkan dengan hak azasi manusia sebab tidak akan ada gunanya manusia bebas merdeka akan tetapi kondisi ekonominya menjadi terpuruk. Kedua-duanya yakni hak politik dan hak sosial ekonomi harus secara bersama-sama diberikan kepada para warga negara bahkan juga kepada penduduk suatu negara.
2. Article 2 (1) dari The International Covenant on Economic, Social and Cultural Right yang disahkan oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa

Bangsa pada tahun 1966. Dalam article ini pemerintah negara-negara anggota Perserikatan Bangsa Bangsa diwajibkan untuk berusaha sekuat mungkin dan sampai pada batas-batas kemampuan sumber daya yang dimiliki memberikan kesejahteraan kepada para warganya.

3. Article 11 (2) dari covenant tersebut di atas bahkan menentukan bahwa negara wajib berusaha keras untuk menjamin bukan saja kebutuhan minimum dari warganya akan tetapi juga berwajib mengusahakan kemajuan per kehidupan warga dengan cara sebaik mungkin. Ini mengandung arti bahwa bukan kondisi kehidupan dan kemakmuran yang statis akan tetapi juga mengusahakan peningkatan yang terus menerus dari kualitas kehidupan para warganya.

Apabila ada di antara negara-negara anggota Perserikatan Bangsa Bangsa tersebut belum melaksanakan kewajiban normatif ini maka pemerintah negara tersebut akan memperoleh kecaman dan tekanan internasional karena demi kemanusiaan dan penghormatan kepada hak azasi manusia banyak negara beradab di dunia ini tidak dapat berpangku tangan melihat penderitaan para warga dari negara tertentu tersebut. Bila terjadi kelaparan, penyakit dan berbagai jenis penderitaan lainnya maka dunia internasional akan berusaha membantu, biasanya melalui lembaga lembaga bantuan Internasional Perserikatan Bangsa Bangsa, akan tetapi kecaman dan tekanan internasional juga tetap dilancarkan agar pemerintah negara yang bersangkutan dapat mengoreksi kebijaksanaannya.

Pada umumnya kewajiban normatif tersebut dengan berbagai cara telah ditetapkan di dalam konstitusi negara-negara Anggota Perserikatan Bangsa Bangsa karena perubahan arti penyelenggaraan negara itu sendiri berasal dari buah hasil perjuangan para warga negara untuk memperoleh pemerintahan demokratis yang berfungsi terutama bagi kemajuan ekonomi warga negara. Apabila tidak secara nyata ditetapkan dalam konstitusi negara yang bersangkutan maka diadakan suatu undang-undang yang baru seperti misalnya Economic Bill of Right (1944) di Amerika Serikat. Dalam konstitusi

Indonesia yang masih berlaku saat ini dan dengan demikian masih tetap harus dipakai sebagai pedoman juga terdapat ketentuan-ketentuan yang mengharuskan Pemerintah berbuat sedemikian rupa agar rakyat memperoleh kesejahteraan dan kemakmuran. Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 ditentukan "Untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum"

Fungsi penyelenggaraan pemerintahan tersebut dalam bentuk konkritnya dilaksanakan oleh Pemerintah dengan cara melibatkan dirinya dalam kegiatan ekonomi para warganya. Negara yang diwakili Pemerintah dalam hal ini tidak lagi berperan sebagai *nachtwakersstaat* yang lebih banyak berdiam diri, pasif dan hanya bertindak bila ada bahaya saja, akan tetapi aktif melibatkan diri untuk menggerakkan dinamika kekuatan ekonomi negara. Negara aktif bertindak menciptakan keadaan agar kegiatan ekonomi berjalan dengan baik.

Keterlibatan negara ini dapat mengambil berbagai macam bentuk atau tipologi. Dari berbagai tipologi keterlibatan negara yang dikemukakan oleh Zijlstra, Geelhoed dan Friedmann secara umum dapat dibedakan antara *pertama* keterlibatan tidak langsung dimana negara bertindak sebagai regulator dan wasit dengan menetapkan berbagai peraturan perundangan termasuk keputusan tata usaha negara yang memuat pengaturan yang bersifat umum. Zijlstra dan Geelhoed lebih menekankan keterlibatan tidak langsung ini karena menurutnya cara inilah yang paling baik dan ini sesungguhnya juga memberikan indikasi bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara dapat berjalan secara efektif dan mengandung unsur resiko kecil bagi keuangan negara. *Kedua* keterlibatan negara secara langsung di mana menurut Friedmann negara mendirikan berbagai perusahaan negara baik yang bergerak di sektor industri dan perdagangan maupun dalam berbagai usaha perbankan negara dimana transaksi pokoknya adalah pinjam meminjam. Pada

tipologi kedua inilah resiko terhadap keuangan negara dapat terjadi dan bahkan dapat meningkat secara cepat.

Peningkatan intensitas keterlibatan negara dalam transaksi khusus pinjam-meminjam tersebut secara logis dapat dipahami akan meningkatkan resiko terjadinya peningkatan piutang negara yang bermasalah. Terdapat hubungan yang saling berpengaruh antara peningkatan jumlah pinjaman dengan peningkatan resiko permasalahan piutang negara. Namun demikian berapa besarnya resiko tersebut juga masih dipengaruhi faktor independen atau faktor yang bebas yakni apakah kondisi ekonomi umum (makro ekonomi) yang sangat berpengaruh pada dunia usaha sedang membaik atau sedang memburuk. Melalui suatu data yang berurutan tiap periode tertentu dapat kiranya ditentukan adanya saling mempengaruhi antara ketiga faktor tersebut.

Namun demikian perihal intensitas keterlibatan negara dalam kegiatan ekonomi dengan resiko meningkatnya masalah piutang negara tersebut disamping dipengaruhi oleh faktor keadaan ekonomi aktual disuatu negara maka juga dipengaruhi oleh falsafah dan struktur kenegaraannya. Di negara yang menganut falsafah liberalis kapitalistik maka keterlibatan negara yang paling minimal adalah yang paling baik, justru dalam kondisi ini daya kreativitas dan dinamika kegiatan masyarakat akan berkembang dengan baik dan ini sudah terbukti pada awal revolusi industri di Eropa. Namun ini juga menimbulkan eksek yang menyengsarakan rakyat kecil tak bermodal dan mereka yang kalah dalam persaingan. Sebagai reaksi timbul aliran lain yakni aliran sosialis yang menghendaki keadaan sosial ekonomi negara harus seluruhnya dikuasai negara dan dilaksanakan oleh negara. Aliran sosialis model Marx dan Engels ini pada akhirnya runtuh juga karena daya dorong internal untuk tumbuhnya suatu ekonomi dikerdilkan bahkan dicabut oleh kekuasaan negara. Akhirnya terdapat jalan tengah yang pada hakekatnya merupakan bentuk saling penyesuaian (konvergensi) dari kedua aliran ekstrim di atas dimana Pemerintah bertindak terutama sebagai pendorong, motivator, koordinator dan pencipta prasarana agar dinamika kegiatan ekonomi para

warga negara dapat berkembang dengan baik. Aliran Keynes dan Neo Keynesian yang secara teoritis diperjelas oleh Samuelson inilah yang sekarang mendapat tempat di berbagai negara dengan sistim ekonomi yang modern.

Pada sistim ekonomi terakhir ini sebenarnya telah diletakkan batasan-batasan dan imbangan-imbangan yang sehat terhadap intensitas keterlibatan negara dalam ekonomi. Dalam konstitusi Indonesia yang sekarang masih berlaku hanya terdapat rumusan yang singkat dan hanya memberikan petunjuk yang samar-samar dalam hal keterlibatan negara dalam kegiatan ekonomi secara langsung. Pasal 33 ayat (1) dan (2) dari Undang Undang Dasar 1945 hanya memberikan petunjuk bahwa ekonomi adalah merupakan usaha bersama antara Pemerintah dan rakyat dan hal yang dikuasai oleh Pemerintah sendiri adalah hal-hal yang menyangkut hajat hidup rakyat banyak. Dengan demikian secara obyektif masih perlu dijabarkan dengan ketentuan-ketentuan normatif yang disusun berdasarkan kondisi aktual dari keuangan dan perekonomian negara tanpa melupakan konsep memberikan kemakmuran kepada rakyat (ekonomi kerakyatan) dalam nuansa yang ditetapkan oleh pasal 23 angka 4 (empat) dari Undang Undang Dasar 1945 tersebut.

Adanya ketentuan dalam Undang Undang Dasar 1945 yang bersifat samar-samar dan memerlukan interpretasi lebih lanjut tersebut berjalan searah dengan sejarah perkembangan keterlibatan Pemerintah dalam kegiatan ekonomi di Indonesia yang demikian luas dan mendalam yang sebenarnya kurang sesuai dengan sistim ekonomi negara yang modern.

Sebagaimana terjadi di berbagai negara lainnya, maka pada awal abad keduapuluh ini Pemerintah yang berkuasa di Indonesia mulai terlibat secara sengaja dalam kegiatan ekonomi di antara warganya dengan maksud untuk mempengaruhi atau memperbaiki ekonomi negara. Pemerintah Hindia Belanda telah pula mendirikan perusahaan-perusahaan yang dimiliki oleh negara seperti ternyata dalam ketentuan mengenai *Indische Comptabilietwet Staatsblad 1925 No 446* dan kemudian dalam ketentuan *Indonesische*

Bedrijvenwet (Staatsblad 1927 No. 419) . Dalam aktivitas yang demikian ini tentu saja akan timbul kemungkinan terjadinya transaksi pinjam meminjam di antara pihak-pihak yang terlibat dalam aktivitas ekonomi tersebut.

Dalam perkembangannya lebih lanjut bahkan negara secara khusus dan sengaja melakukan kegiatan pinjam meminjam sebagai transaksi pokok dengan berbagai pertimbangan. Terdapat pertimbangan yang nampak sebagai menolong warganya agar tidak jatuh menjadi korban lintah darat yakni dengan mendirikan Jawatan Pegadaian yang pada waktu itu bernama *Pandhuis* (Staatsblad 1928 No. 81) . Selanjutnya pada awal kemerdekaan dengan alasan untuk membantu dinamika kekuatan ekonomi negara maka pada tahun 1946 dengan Undang-Undang No. 2 Prp Tahun 1946 Pemerintah mendirikan Bank Negara Indonesia dan pada tahun yang sama Pemerintah dengan Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 1946 juga mendirikan Bank Rakyat Indonesia yang pada tahun 1951 secara efektif menggantikan kegiatan *volkscredietbank*. Akhirnya dalam periode tersebut dengan menggunakan ketentuan dalam Undang-Undang No 19 Prp Tahun 1960, meskipun dengan alasan utama menyatukan ketentuan bagi berbagai perusahaan dan bank milik Belanda yang dinasionalisasi berkenaan dengan perjuangan membebaskan Irian Barat, Pemerintah sekali lagi menegaskan keterlibatannya pada transaksi perdagangan , industri dan keuangan dalam jumlah yang cukup besar.

Transaksi dalam bidang moneter non pajak melalui bank-bank milik negara atau bank lainnya yang kemudian sahamnya sebagian besar dimiliki negara, merupakan transaksi yang dapat menjangkau dan mempengaruhi kegiatan ekonomi negara sedemikian rupa bukan saja yang bersangkutan paut dengan kegiatan usaha di antara sesama perusahaan negara akan tetapi juga menjangkau kegiatan industri dan perdagangan lainnya yang sangat luas yang dikelola oleh pihak swasta.

Sampai dengan dekade tahun 1980, sebenarnya keseluruhan sistim perbankan masih sangat sehat dan di dalam kapasitasnya sebagai instrumen

moneter yang wajar masih berfungsi dengan sangat baik. Perbankan milik negara masih secara dominan mampu menyalurkan likuiditas yang disimpan pada sistem perbankan milik para deposan dan penabung dengan rasing kegagalan dalam arti kemacetan kredit menurut laporan Bank Indonesia 1996 sebesar hanya 4,04%. Akan tetapi dengan beban yang demikian beratnya lebih-lebih pada saat krisis ekonomi dan moneter dewasa ini maka perbankan milik negara atau bank lainnya yang sahamnya dikuasai negara juga terkena dampak dari kesulitan para nasabah debiturnya sehingga banyak dari fasilitas pinjaman itu menjadi tidak produktif. Secara sederhana suatu pinjaman menjadi bermasalah ditentukan oleh kenyataan bahwa pada saat jatuh tempo yang diperjanjikan pihak debitur tidak mampu membayar kembali pokok dan bunganya apabila sejak semula bunga ini diperjanjinkan untuk dibayar oleh debitur. Akan tetapi karena perjanjian pinjam meminjam bank ini dilakukan dalam sistem rekening pinjaman dengan syarat-syaratnya yang kompleks maka Bank Indonesia berdasarkan Undang-Undang No 13 Tahun 1968 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 1999 memberikan ketantuan atau kriteria dalam keadaan apa saja suatu pinjaman menjadi tidak produktif. Kriteria tersebut tercantum dalam Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No 30/267/KEP/DIR tentang Kualitas Aktiva Produktif di mana dalam pasal 3 ditentukan ukuran suatu pinjaman produktif apabila tepat pada waktunya peminjam mempunyai kemampuan untuk melakukan pembayaran pokok dan bunganya. Sedangkan pada pasal 4 ditentukan berbagai penggolongan status pinjaman yang dibagi-bagi dalam pinjaman lancar sesuai kriteria yang disebut pada pasal 3 peraturan di atas dan pinjaman lainnya yang berada dalam permasalahan yakni pinjaman dalam perhatian khusus, pinjaman kurang lancar, pinjaman diragukan dan terakhir pinjaman macet.

Meskipun kajian ini adalah kajian normatif yuridis, namun untuk memberikan sekedar gambaran permasalahan piutang negara yang menjadi

obyek tugas dari lembaga pengurusan piutang negara maka ada baiknya bila berkenan mengikuti data dari Bank Indonesia dalam Rijanto (1999 : 3) sebagai berikut :

Tabel 1. Kolektibilitas Perbankan.

Kolektibilitas	Desember 1997		Juni 1998		Desember 1998	
	Rp Trilyun	%	Rp Trilyun	%	Rp Trilyun	%
Lancar	413,1	91,2	468,8	59,3	133,2	42,8
Dalam penelitian khusus	-	-	131,7	16,7	47,4	8,7
Kurang Lancar	11,7	3,5	108,3	13,8	56,4	10,3
Diragukan	11,1	3,3	45,0	5,7	83,0	15,2
Macet	9,0	2,0	35,6	4,5	125,4	23,0
Jumlah Kredit	444,9	100,0	789,4	100,0	545,4	100,0

Tabel 2 Kredit Tidak Produktif (NPL)

Kelompok Bank	Desember 1997		Juni 1998		Desember 1998	
	Rp Trilyun	%	Rp Trilyun	%	Rp Trilyun	%
Persero	12,0	11,1	137,5	39,4	144,3	51,6
BUSN Devisa	5,7	3,3	138,8	47,8	129,3	72,0
BUSN Non Devisa	0,8	6,3	2,9	29,0	2,5	36,4
BPD	1,2	10,9	1,9	12,6	1,9	14,8
Campuran	1,6	5,4	24,2	33,7	21,3	56,7
Asing	0,7	3,3	15,3	38,8	13,0	45,4
Bank Umum	31,8	8,8	320,7	40,7	212,3	57,2

Dari data tersebut di atas kiranya dapat diketahu bahwa piutang negara yang bermasalah perposisi akhir Desember 1997 masih berjumlah Rp 12,0 Trilyun namun telah menjadi Rp 144,3 Trilyun per posisi akhir Desember 1998 yang merupakan perkembangan yang sangat mengkhawatirkan bagi kesehatan bank milik negara.

Selang beberapa bulan kemudian berdasarkan siaran pers pertanggal 21 Mei 1999 Kantor Menteri Pendayagunaan Badan Usaha Milik Negara mengumumkan bahwa total kredit bermasalah dari bank-bank milik negara itu sudah menjadi Rp 204,9 trilyun dan bilamana total pinjaman yang diberikan adalah Rp 243,6 trilyun maka kredit tidak produktif dari bank-bank milik negara itu telah mencapai 84%. Kondisi ini tentu saja sangat memprihatinkan karena perbankan milik negara yang seharusnya menjadi motor penggerak dinamika perekonomian negara malahan akan menjadi beban yang berat bagi negara. Upaya penyehatan dari segi moneter, bukan segi yuridis berupa upaya pengurusan dan penyelesaian masalah piutang negara, juga merupakan upaya yang sangat berat. Bila diikuti ketentuan internasional mengenai kecukupan modal bank yang sehat dan agar bank tersebut bisa dipercaya oleh masyarakat maka perbandingan modal dan pinjaman (*Capital Adequasy Ratio* atau lazim disingkat CAR) haruslah sebesar 8% artinya secara hitungan sederhana seandainya bank tersebut mempunyai modal yang tersedia dalam pembukuan (neraca) sebesar Rp 10 trilyun maka bank tersebut hanya bisa memberikan pinjaman sebesar Rp 125 trilyun, atau dengan kata lain bilamana bank tersebut ingin memberikan pinjaman sebesar Rp 125 Trilyun maka bank itu harus menambah modalnya menjadi Rp 10 Trilyun . Selanjutnya dalam hal Rp 100 trilyun yang dipinjamkan tersebut macet yang berarti harus disediakan kecukupan modal untuk penghapusan sebesar Rp 100 trilyun padahal modalnya hanya Rp 10 trilyun maka bilamana bank tersebut tidak mampu menyediakan dana penghapusan sebesar Rp 100 trilyun, yang berarti harus menyertorkan dana sebesar Rp 100 Trilyun lagi, maka bank ini sudah boleh

dikatakan bangkrut karena CAR - nya sudah minus menjadi (0,72%). Perhitungan ini hanyalah sebuah contoh atau model yang sederhana dari hitungan yang rumit karena bagaimanapun resiko terhadap pinjaman tersebut juga bermacam-macam sehingga penyediaan modal tersebut juga bervariasi bagi masing-masing jenis pinjaman.

Otoritas Moneter Indonesia untuk sementara ini masih menerapkan ketentuan domestik berupa CAR setinggi 4% dan diharapkan secara berangsur - angsur mencapai 8% . Hal ini dianggap penting karena masalah kecukupan modal atau CAR ini merupakan instrumen penting bagi Otoritas Moneter dalam upaya melindungi para nasabah deposan bank yang bersangkutan. Oleh karena perbankan milik negara adalah tanggung jawab Pemerintah maka tidak bisa lain yang berkewajiban mengusahakan penambahan modal tersebut adalah juga pihak Pemerintah sendiri. Bilamana kewajiban penambahan modal tersebut harus dibebankan pada anggaran keuangan negara maka sudah jelas ini terlalu berat dan diluar kemampuan Pemerintah untuk mencari sumber pembiayaannya karena anggaran Pemerintah untuk tahun anggaran 1999/2000 saja hanya berjumlah Rp 218,2 trilyun padahal menurut siaran pers Kantor Menteri Pendayagunaan Badan Usaha Milik Negara tersebut pinjaman yang tidak produktif adalah sejumlah Rp 204,9 trilyun.

Piutang negara tersebut potensial akan menjadi lebih besar lagi bilamana program penjaminan berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia No 26 Tahun 1998 itu telah berjalan. Sebenarnya yang dijamin adalah hutang bank swasta nasional kepada para deposannya, namun berdasarkan prinsip keseimbangan neraca dan berdasarkan kenyataan bahwa dana nasabah ditempatkan untuk pembiayaan fasilitas kredit bagi nasabah debiturnya maka pada akhirnya permasalahan piutang dari bank swasta tersebut akan menjadi masalah piutang negara. Apabila bank tersebut tidak mampu bertahan dan akhirnya menjadi *bank take over* (diambil alih oleh Pemerintah) atau menjadi bank beku operasi alias bank tersebut ditutup

untuk umum maka menjadi efektiflah penjaminan dari Pemerintah tersebut dan asetnya termasuk *non performing loan* menjadi obyek pengurusan lembaga pengurusan piutang negara yang dalam hal ini berdasarkan Pasal 37A Undang-Undang No 10 Tahun 1998, Peraturan Pemerintah No 17 Tahun 1999 dan Keputusan Presiden No. 27 Tahun 1998 menjadi urusan Badan Penyehatan Perbankan Nasional. Dalam waktu yang singkat tiba-tiba karena adanya kebijaksanaan penjaminan ini maka tugas penyelamatan piutang negara oleh lembaga pengurusan piutang negara itu menjadi berlipat ganda.

1.1.2. Berdirinya Lembaga Pengurusan Piutang Negara.

Mendalami sebab musabab terjadinya permasalahan piutang negara yang hingga sekarang merupakan masalah pokok yang dihadapi negara adalah merupakan hal yang sangat menarik lebih-lebih bila itu difokuskan pada terjadinya masalah piutang negara yang berasal dari berbagai fasilitas pinjaman yang diberikan bank milik negara atau yang sahamnya dikuasai negara. Namun demikian untuk lebih cepat sampai kepada upaya penyelesaian permasalahan piutang negara yang sangat mempengaruhi kondisi umum perekonomian negara ada baiknya bila dalam penelitian ini pembahasan dipusatkan pada lembaga yang mengurus penyelesaian masalah piutang negara tersebut. Jadi tidak lagi membahas masalah piutangnya sebagaimana diuraikan di muka sebagai pembuka latar belakang disertasi ini akan tetapi membahas lembaganya terutama mengenai kedudukan dan wewenangnya. Masalah piutang negara merupakan fakta nyata (*given fact*) sehingga dalam penelitian ini yang penting adalah mengenal lembaga yang menyelesaikan fakta nyata tersebut.

Pengurusan piutang negara hingga berhasil mengembalikan dana pinjaman tersebut ke dalam sistim perbankan, selamanya adalah suatu tugas yang amat rumit. Keberhasilannya selalu bergantung pada berbagai hal yang

sebagian besar di luar kontrol lembaga pengurusan piutang negara tersebut antara lain.

- Kondisi umum ekonomi.
- Kondisi awal perusahaan dan syarat perjanjian dimana sangat ditentukan oleh kecermatan dan keahlian analisis dari para pejabat bank.
- Tersedianya jaminan yang cukup.

Demikianlah sesuai dengan pemikiran tentang kerumitan tersebut di atas dan pemikiran bahwa bagaimanapun selesai atau tidaknya suatu masalah sangat bergantung pada peraturan perundangan yang memadai dan bergantung pula pada tindak langkah dari lembaga yang bertugas untuk menyelesaikan masalah tersebut maka Pembentuk Undang- Undang dan Pemerintah sejak tahun 1960 telah mendirikan lembaga untuk mengurus piutang negara tersebut sebagai konsekuensi dari keputusannya untuk terjun dalam kegiatan ekonomi di tengah warganya. Lembaga tersebut didirikan dalam suasana yang sangat darurat yaitu dengan Keputusan Penguasa Perang Pusat Kepala Staf Angkatan Darat No. Kpts/Peperpu/02241/1958 dan lembaga tersebut diberi nama Panitia Penyelesaian Piutang Negara . Pertimbangan pendirian lembaga yang unik oleh Penguasa Perang ini adalah bahwa :

- Untuk kepentingan keuangan negara maka piutang negara harus segera diurus. Pernyataan "*segera*" menegaskan bahwa segera harus dikembalikan dan dipergunakan lebih lanjut untuk meningkatkan kegiatan ekonomi negara.
- Penyelesaian piutang negara dengan cara khusus sebagaimana telah dilaksanakan dengan menggunakan lembaga yang bernama Panitia Penyelesaian Piutang Negara tersebut dinilai "*umumnya berhasil*".

Tidak dijelaskan lebih lanjut mengenai kesulitan mengembalikan uang negara tersebut kecuali menyebutkan unsur *“itikad kurang baik dari debitur”*. Tidak diterangkan juga faktor-faktor apa yang terjadi di belakang *“mengapa menjadi sulit”* tersebut padahal faktor ini sangat menentukan di dalam pengurusan piutang itu lebih lanjut. Ukuran hasil pembayaran kembali dan terlampauinya waktu menjadi satu-satunya ukuran untuk mengambil tindakan tegas oleh Panitia Penyelesaian Piutang Negara ini.

Alasan-alasan tersebut di atas juga menjadi pertimbangan pihak pembentuk undang-undang dalam mengukuhkan Peraturan Penguasa Perang Pusat tersebut menjadi Undang-Undang No. 49 Prp Tahun 1960. Nama lembaga dirubah sedikit menjadi Panitia Urusan Piutang Negara dengan pertimbangan kata *“urusan”* dipandang lebih bersifat permanen. Dengan Surat Keputusan Presiden No.11 Tahun 1976 dan Keputusan Presiden No 21 Tahun 1991 berdiri Badan Urusan Piutang Dan Lelang Negara dan selanjutnya di kota-kota provinsi berdiri Kantor Wilayah Badan Urusan Piutang Dan Lelang Negara dengan 33 (tiga puluh tiga) Kantor Cabang Panitia Urusan Piutang Negara yang kedudukannya dirangkap oleh Kepala Kantor Pelayanan Pengurusan Piutang Negara yang merupakan bawahan langsung dari Kantor Wilayah Badan Urusan Piutang Dan Lelang Negara. Kantor Lelang Negara yang juga berada di bawah organisasi Kantor Wilayah Badan Urusan Piutang Dan Lelang Negara berdiri di berbagai kota penting di Indonesia dan kini masih beroperasi dengan menggunakan ketentuan *Vendu Reglement Staatsblad 1908 No. 189*.

Eksistensi lembaga pengurusan piutang negara yakni Panitia Urusan Piutang Negara berdasarkan Undang-Undang No 49 Prp Tahun 1960 kurang dikenal oleh masyarakat dan umumnya tidak begitu disenangi meskipun keberadaan lembaga ini sangat dibutuhkan. Umumnya terhadap lembaga ini orang memosisikan diri sebagai orang yang berdiri di seberang karena secara intuitif mereka berjaga-jaga bilamana suatu ketika mereka berkedudukan sebagai peminjam. Kondisi semacam ini secara tidak langsung

juga akan mempengaruhi kelancaran tugas dari Panitia Urusan Piutang Negara, paling sedikit dalam usaha mencari pembeli lelang. Baru setelah kondisi ekonomi terasa sulit karena berbagai krisis terutama krisis moneter terakhir ini dan ternyata sistim perbankan terutama bank-bank milik negara sudah tidak lagi dapat berfungsi karena mereka sendiri juga dilanda krisis yang hebat, dan kemudian masyarakat mengetahui bahwa sebagian terbesar dari dana pinjaman macet di tangan pengusaha besar yang jumlahnya terbatas itu, maka masyarakat tersentak kaget dan mendesak agar pengurusan dan penyelesaian piutang negara dilaksanakan dengan tegas dan secara cepat tanpa pandang bulu. Para bankir mulai dikejar-kejar karena memberikan kredit secara sembarangan, diprotes baik oleh para pegawainya sendiri yang terkena proses pemutusan hubungan kerja maupun oleh masyarakat umum yang memerlukan likuiditas. Demikian juga para debitur besar yang usahanya tidak sehat dan mulai tidak dapat memenuhi kewajibannya kepada bank mulai dicekal, dituntut untuk diumumkan kepada masyarakat sebagai orang tercela, dipanggil kejaksaan dan terpaksa harus menghadapi berbagai ancaman lainnya.

Pemerintah berdasarkan pasal 37A Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 yakni Undang - Undang Perbankan yang baru yang merupakan perbaikan dari Undang-Undang Perbankan lama yakni Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 telah mendirikan Badan Penyehatan Perbankan Nasional yakni dengan melalui Keputusan Presiden No 27 Tahun 1998 dan Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 1999 . Pendirian lembaga baru ini di samping suatu usaha politis untuk menjawab berbagai desakan di atas juga karena obyektif diperlukan untuk menanganinya lonjakan piutang negara yang disebabkan kebijaksanaan penjaminan berdasarkan Keputusan Presiden No 26 tahun 1998. Sifat penyelesaian ini adalah ad hoc karena menurut peraturan perundangan tersebut lembaga ini hanya akan berdiri selama lima tahun meskipun dapat diperpanjang , namun dampaknya akan terasa pada

lembaga pengurusan piutang negara yang lama dan berbagai kerancuan terhadap peraturan hukum lainnya.

Usaha untuk menggalakkan pengurusan piutang negara tersebut sesungguhnya meskipun harus cepat juga harus berhati-hati dan teliti sebab bila dilaksanakan dengan tanpa pertimbangan dalam jangka panjang justru akan mengalami kerugian misalnya saja eksekusi penjualan lelang dengan harga limit yang rendah karena harga pasar yang jatuh dalam kondisi ekonomi yang buruk seperti sekarang ini tentunya tidak akan dapat menutup hutangnya. Lagi pula dalam menanggapi keadaan umum sebagaimana diuraikan di muka masih timbul pertanyaan lainnya yakni dengan cara apa dan bagaimana membuat pihak lembaga pengurusan piutang negara tersebut di satu pihak lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam menyelesaikan tugasnya namun di pihak lain tidak mengusik rasa keadilan para pihak dan masyarakat umumnya. Apabila situasi tersebut dapat dicapai maka akan terbukti bahwa pihak Pemerintah telah dapat melaksanakan tugas pemerintahan yang lengkap sebagaimana digambarkan oleh W Friedmann (1971 : 3) yakni suatu pemerintahan yang mampu melaksanakan fungsi penyedia (*provider*), fungsi pengatur (*regulator atau de sturende*), fungsi sebagai pengusaha (*entrepreneur*) dan fungsi sebagai wasit . Pemerintahan yang bermutu tersebut yang dapat menyelesaikan berbagai persoalan yang dihadapi dengan cara yang adil niscaya menjadi keinginan dan pilihan rakyat di negara manapun.

1.1.3. Rujukan Teoritis .

Di dalam menelusuri berbagai permasalahan hukum berkenaan dengan kedudukan dan wewenang lembaga penyelesaian piutang negara tersebut maka dalam penelitian ini dipergunakan rujukan atau referensi teoritik atau kerangka berpikir sebagaimana diajarkan Ilmu Hukum dalam arti luas sesuai dengan yang dikemukakan oleh Gijssels dan Van Hoecke khususnya dari sudut pandangan tentang lapisan-lapisan Ilmu Hukum yang

terdiri dari Filsafat Hukum, Teori Hukum dan Dogmatika Hukum. Ketiganya dipandang sangat bermanfaat bagi praktek hukum dalam mana berbagai masalah hukum tersebut harus diselesaikan. Ketiga lapisan Ilmu Hukum tersebut juga diuraikan secara sepintas oleh Bruggink dan dengan caranya sendiri juga diuraikan oleh Meuwissen.

Rujukan atau referensi teoritik ini dipergunakan oleh karena teori ini dapat dijadikan acuan dan kerangka berpikir dalam melakukan langkah-langkah penelitian seperti dalam hal mengumpulkan dan kemudian mengklasifikasikan fakta-fakta dan masalah-masalah hukum berkenaan dengan fakta yang menjadi perhatian penelitian ini, menganalisa permasalahan tersebut, mencari arti serta sebab-sebab pokok dari masalah tersebut, mengkajinya sesuai dengan norma-norma yang berlaku, memberi jawaban yang tepat dan memberikan rekomendasi yang bermanfaat bagi praktek hukum. Rujukan atau kerangka berpikir ini juga memberikan batasan-batasan bagi peneliti dan mereka yang berminat terhadap penelitian ini untuk tidak membiarkan diri terbawa pada kecenderungan untuk memperbincangkan segala sesuatu berkenaan dengan masalah pokok penelitian kearah yang sangat luas di luar perspektif teori yang telah dipilih di atas.

Pembahasan Ilmu Hukum dalam arti luas yang diberikan oleh Jan Gijssels dan Mark van Hoecke ini sangat sesuai untuk menguraikan, memperoleh konsep dan menemukan jawaban dari masalah yang dikemukakan dalam penelitian ini, satu dan lain hal karena ajaran ini juga memberikan ruang peninjauan yang luas dan jelas. Terdapat tata hubungan antara Filsafat Hukum sebagai meta teori bagi Teori Hukum dan meta-meta teori bagi Dogmatika Hukum tanpa mencampur adukkan uraian berkenaan dengan tujuan dan obyek penelitian yang berbeda-beda itu. Kecuali itu juga terdapat hubungan yang saling membantu menjelaskan antara teori hukum yang bersifat interdisipliner itu dengan disiplin lain yakni Logika Hukum, Sosiologi Hukum, Anthropologi Hukum, Sejarah Hukum, Psikologi Hukum sebagaimana dikemukakan oleh Gijssels dan Van Hoecke diatas (1982 : 106)

Seandainya di samping Hukum Ekonomi yang mulai berkembang saat ini terdapat peninjauan ilmiah tentang hubungan antara ekonomi moneter dengan aspek hukum yang menyertai dan mengatur kegiatan bidang ekonomi moneter ini maka peninjauan dalam penelitian ini akan lebih lengkap lagi.

Dalam pada itu harus diakui bahwa memang masih terdapat perbedaan pandangan di antara para penulis tentang *pertama* letak dan pembatasan Teori Hukum yang menurut sudut pandang lapisan hukum ini terletak yakni di antara Filsafat Hukum dan Dogmatika Hukum sebagaimana dinyatakan oleh Gijssels dan Van Hoecke (1982 : 71) *“Voor de rechtstheorie worden de problemen van terreinafbakening bovendien nog bemoeilijkt door het feit dat we voor een vrij recente tak van de wetenschapsdiscipline nog ten dele moet veroveren”*. Mengenai hal ini dapallah dikemukakan bahwa dengan berjalannya waktu dan perkembangan ilmu hukum maka Teori Hukum yang lebih dekat menguraikan dan menganalisa uraian Dogmatika Hukum dan menyentuh permasalahan hukum yang nyata secara lebih mendalam dan dengan metode yang berbeda apalagi dengan tujuan utama bersifat teoritik maka arti dan keberadaan Teori Hukum ini tetap dapat dibedakan dengan Dogmatika Hukum.

Adapun perbedaan pandangan yang *kedua* adalah tentang letak Filsafat Hukum di dalam ilmu hukum misalnya masuk tidaknya Filsafat Hukum dalam ilmu hukum, di mana kedudukan Filsafat Hukum dan lain-lain persoalan maka patut dikemukakan disini bahwa sesuai dengan sifat keilmuan Filsafat Hukum yang menekankan *“kegunaan”* Filsafat Hukum untuk merefleksikan dan mencari jawaban serta mencari penjelasan bagi salah satu nilai terdalam dari hukum yakni apakah yang dimaksudkan dengan keadilan khususnya keadilan sosial terutama yang bersangkutan paut dengan etika transaksi keuangan maka kedudukan Filsafat Hukum itu tidak lagi dapat diragukan keberadaannya atau posisinya dalam lingkungan ilmu hukum dan lebih-lebih dalam susunan lapisan ilmu hukum sebagaimana dikemukakan oleh Gijssels dan van Hoecke. Pandangan yang dikemukakan di atas adalah sama dengan pandangan Lili

Rasjidi (1982 : 106) yang menyatakan bahwa Filsafat Hukum sekarang ini bukan lagi filsafat hukumnya para ahli filsafat seperti dimasa yang lalu akan tetapi merupakan buah pikiran para ahli hukum baik teoritis maupun praktisi yang dalam tugas sehari-hari banyak menghadapi permasalahan yang menyangkut keadilan sosial di masyarakat .

Adapun penjelasan ketiga lapisan ilmu hukum tersebut dihadapkan pada permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut .

a. Lapisan Filsafat Hukum.

Dalam usaha untuk menyelesaikan tugasnya maka lembaga-lembaga pengurusan piutang negara ini harus melaksanakannya dengan cara yang efisien dan efektif demi kepastian hukum akan tetapi juga tidak boleh melupakan penerapan prinsip keadilan dan perlindungan hukum bagi para pihak. Prinsip ini adalah prinsip yang fundamental yang merupakan landasan pengkajian dan penerapan hukum yang penelaahannya masuk dalam wilayah Filsafat Hukum. Uraian khusus perihal ini dilakukan pada Bab 3 berikut ini dengan judul "Azas Perlindungan Hukum Yang Berinti Keadilan Dalam Penyelesaian Piutang Negara" di mana akan ditinjau berbagai pernyataan mengenai keadilan baik dalam kerangka umum yang diterima di dalam budaya Barat maupun dalam kerangka Pancasila.

Filsafat Hukum yang di dalamnya merefleksikan prinsip keadilan tersebut menurut beberapa penulis memang merupakan ilmu yang mengkaji hal-hal yang fundamental, yang mendasar dan menjadi induk dari semua disiplin yuridik serta ilmu yang mencari batas-batas kaidah hukum. Hal ini juga secara jelas dinyatakan oleh Bruggink (1993 : 120) : *"De rechtsfiksosofie is de moeder van alle juridische disciplines omdat zij de meest fundamentele problemen behandelt; die zich in het recht voeden De rechtsfiksosofie is de theorie die over de gronden en de grenzen van rechtsnormen gaat"*. Sedangkan Meuwissen (1979 : 658) yang juga dikutip Bruggink tentang hal ini menyatakan tentang perenungan masalah fundamental dan masalah

perbatasan ilmu hukum sebagai berikut : “ *Rechtsfilosofie is filosofie. Zij denk daarom na over alle fundamentele kwesties en gransproblemen welke met het verschijnsel rechts samenhangen*”

Theo Huijbers (1975 : 15 & 75) malahan memberikan batasan yang lebih jelas mengarah pada tala masyarakat yang adil :

“ melalui Filsafat Hukum kita berusaha untuk mengerti makna hukum dalam rangka suatu pandangan yang menyeluruh tentang kehidupan kita Bila kita mengikuti gagasan sistim hukum tradisionil maka dapat disimpulkan inti pengertian hukum, yakni hakekat hukum , ialah menjadi sarana bagi penciptaan suatu masyarakat yang adil”

Dari Gijssels dan Van Hoecke (1982 : 83) perihal Filsafat Hukum ini diperoleh gambaran mendekati yang dibutuhkan dalam usaha penelitian ini yakni usaha menemukan konsep keadilan dimana diperlukan unsur-unsur sebagai berikut :

- Melakukan refleksi atas kenyataan yuridis , suatu bentuk pemikiran sistimatis yang memuaskan hanya bersandar pada hasil-hasil pemikirannya itu sendiri dan yang mencari kaitan teoritis yang telah direnungkan perihal kejadian-kejadian yuridis.
- Mencari pengetahuan tentang kodrat atau esensi tentang keadilan, pengetahuan tentang bentuk-bentuk eksistensi hukum yang transcenden dan imanen, pengetahuan tentang nilai-nilai yang terdapat didalam hukum dan tentang hubungan antara hukum dan keadilan, pengetahuan tentang struktur “mengetahui” secara moral dan tentang pengetahuan hukum

Fungsi Filsafat Hukum sebagai ilmu tentang nilai atau ilmu tentang norma dan yang menyelidiki serta mengupas sampai kesumber-sumbernya yang terdalam memang menarik untuk terus dikaji agar pada akhirnya

menjadi jelas nilai mana yang benar-benar cocok dalam kehidupan masyarakat di suatu waktu dan di suatu tempat tertentu. Nilai dasar seperti keadilan adalah merupakan nilai yang terus menerus dikaji dan diperbincangkan orang karena masalah keadilan adalah masalah yang sangat penting dalam interelasi individu dengan individu dan antara individu dengan masyarakat serta antara masyarakat dengan masyarakat.

Nilai keadilan, lebih-lebih yang berkaitan dengan pembagian sumber-sumber ekonomi, sering dianggap tidak absolut sehingga tidak dapat diberikan rumusan yang cocok bagi semua individu atau masyarakat. Terdapat konstrain waktu, tempat dan budaya dari masyarakat yang membedakan rumusan keadilan itu. Pengertiannya berkembang sejalan dengan perkembangan kedewasaan masyarakat suatu bangsa. Makin panjang sejarah masyarakat suatu bangsa atau suatu komunitas, maka melalui pengalaman dan berbagai cobaan yang dialaminya, maka makin jelas pula rumusan keadilan yang sesuai dengan masyarakat yang bersangkutan. Pergaulan dan hubungan dengan kebudayaan atau nilai-nilai dari bangsa lainnya, lebih-lebih di zaman informasi yang modern dewasa ini, maka makin terlihat pengaruh dan koherensi dengan nilai-nilai keadilan yang diterima secara luas di dunia. Para ahli filsafat dan intelektual sepanjang zaman terus menerus memberikan tinjauan, uraian dan rekomendasi ke arah kesempurnaan konsepsi keadilan maka pengakuan dan konsepsi perihal keadilan ini makin menyebar dan difahami oleh banyak pihak sehingga pada zaman sekarang ini berbagai nilai keadilan ini saling mendekat, makin sama di berbagai tempat dan makin luas penerapannya di berbagai bangsa di dunia ini.. Terciptalah berbagai konvensi internasional yang sering dipakai sebagai pedoman dalam memperbaiki sistim hukum suatu negara.

b. Lapisan Teori Hukum :

Pada lapisan Teori Hukum ini peninjauan sistim hukum, aturan-aturan hukum, lembaga-lembaga hukum, institusi hukum dan lain-lainnya dapat

dilakukan secara lebih luas dan sistimatis. Bahkan peninjauan ini dapat bermanfaat baik langsung maupun tidak langsung melalui dogmatika hukum bagi praktek hukum.

Terdapat dua batasan yang diberikan oleh Gijssels dan Van Hoecke (1982 : 93 & 117) sebagai berikut :

“ het ontstaan van de rechtstheorie een van haar belangrijkste oorzaken vindt in een streven om algemene vraagstukken in verband met het recht en met rechtverschijnselen te benaderen via een positiefwetenschappelijke aanpak met het doel tot stevigere resultaten te komen dan diegene die het spekulatieve rechtsfilosofie denken kunnen bieden.”

Sedangkan batasan selanjutnya yang merangkum berbagai aspek terpenting dari Teori Hukum adalah :

“Rechtstheorie is de tak van de rechtswetenschap die de diverse aspecten van het rechtsverschijnsel afzonderlijk en in hun geheel zowel in hun theoretische conceptie als in hun praktische uitwerking, kritisch analyseert in een interdisciplinair perspectief, met het oog op een beter inzicht in, en een duidelijk verklaring van deze juridische gegeven “

Dari kedua definisi ini yang menarik atau bermanfaat bagi penelitian ini adalah perihal sebagai berikut :

Pertama ruang lingkup dan obyek penelitian :

Penelitian yang kemudian dituangkan dalam analisa, penjelasan dan rekomendasi yang nantinya bermanfaat bagi Dogmatika Hukum dan kemudian praktek hukum ini biasanya meliputi bidang penelitian mengenai pengertian-pengertian hukum , pengertian - pengertian tentang norma hukum, tentang sistim hukum dan figur-figur hukum dan fungsi-fungsi yuridis. Selain dari pada itu juga terdapat penelitian-penelitian perihal cara penerapan hukum terutama dalam hal interpretasi hukum, kekosongan hukum, antinomi hukum, penerapan norma-norma yang meragukan, interpretasi fakta-fakta hukum, argumentasi yuridis dan lain-lainnya.

Nuansa pembahasan permasalahan hukum sebagaimana disebutkan di atas tentu sangat berguna dalam pembahasan permasalahan yang menjadi topik dari penelitian ini yakni permasalahan penyelesaian piutang negara oleh berbagai institusi atau lembaga pengurusan piutang negara.

Kedua : Cara yang dipergunakan :

Teori Hukum ini menggunakan metode analisis kritis . Berusaha untuk sejauh mungkin bersikap bebas nilai sehingga kajiannya menjadi lebih obyektif dan ilmiah menurut ukuran mereka yang aliran ilmiah positif yang menghendaki sebagian adalah empiris. Hal yang sama sekali bebas nilai ini menurut Gijssels dan Van Hoecke (1982 : 94) untuk teori hukum dan teori lainnya menjadi suatu cita-cita yang tidak dapat dicapai. Oleh karenanya teori hukum ini dapat dijadikan acuan pokok dalam mendalami permasalahan yuridis secara obyektif tetapi masih memberikan peluang untuk memperhatikan nilai-nilai atau norma-norma yang menjadi pilihan masyarakat.

Hal yang sangat penting pula di dalam teori hukum ini adalah sifat kerjanya yang interdisipliner di mana teoritikus hukum dapat memanfaatkan cabang-cabang ilmu pengetahuan lain tentang hukum seperti sosiologi hukum, logika hukum, sejarah hukum, antropologi hukum, psikologi hukum dan lain-lain. Teoritikus hukum juga dapat mensintesekan pengetahuan tersebut sehingga diperoleh suatu uraian teori hukum yang bersifat menyeluruh. Sintesa demikian yakni antara uraian yang diberikan oleh teoritikus bidang lainnya memang sangat diperlukan oleh karena permasalahan hukum yang dihadapi oleh teoritikus hukum adalah multi dimensi. Dalam hal ini masalah-masalah hukum yang berkaitan dengan bidang moneter dan ekonomi umumnya masih sangat jarang didalami oleh para ahli yang sekaligus berkecimpung di dalam kedua bidang tersebut yakni bidang hukum dan bidang ekonomi. Ilmu Hukum Ekonomi yang juga masih baru sementara ini bertindak sebagai pembawa obor untuk menerangi permasalahan moneter yang sangat kompleks tersebut

sehingga dapat menolong usaha para hakim dalam menemukan dan menerapkan hukum bidang ekonomi moneter ini.

Memang telah banyak peraturan perundangan yang rancangannya dibuat oleh ahli-ahli ekonomi atau ahli-ahli hukum yang bekerja di bidang kegiatan ekonomi, namun sering terjadi bahwa peraturan tersebut kurang lengkap, dapat dicari dan dimanfaatkannya celah-celah kelemahannya, tidak konsistens dengan peraturan lainnya bahkan bertentangan dengan peraturan perundangan lainnya. Hal ini terjadi karena berbagai peraturan ini dibuat dengan perspektif ekonomi dan bukan dari sudut pandang yuridis yang khas itu.

Sangat berbeda halnya dengan bidang sosiologi di mana telah banyak tinjauan sosiologis hukum yang disajikan sebagai ilmu pengetahuan positif yang mempelajari hukum sebagai unsur sistim sosio kultural atau dengan kata lain dijelaskan sebagai spesialisasi dalam ilmu pengetahuan, yang karena baik analisa teoritis umum maupun penelitian empirisnya, menyatakan dan menjelaskan pengaruh mana yang dibawa oleh proses sosial terhadap aturan hukum dan atau pembentukan hukum serta sebaliknya bagaimana hukum memberikan dampak kepada kehidupan masyarakat. Pengaruh timbal balik ini diselidiki baik dalam tingkat makro masyarakat, tingkat meso yang mempelajari institusi dan organisasi bagian sistim hukum pada tingkat menengah seperti misalnya perundang-undangan, masalah hukum, pengadilan, pengacaraan, pendidikan yuridis dan sebagainya. Akhirnya tingkat mikro yakni pengaruh timbal balik antara hukum dan individu di dalam masyarakat. Demikian juga dapat diamati bidang-bidang lain seperti sejarah hukum, logika hukum, antropologi hukum, sejarah hukum, psikologi hukum dan lain-lainnya yang telah banyak memberi sumbangan, meskipun sebenarnya juga bermanfaat bagi disiplin ilmunya masing-masing. Yang penting bagi teoritis hukum adalah kemampuan memberikan analisa dan penjelasan yang menyeluruh namun tetap dari perspektif yuridis sesuai dengan karakter lapisan teori hukum.

Ketiga : Tentang obyektif atau tujuan Teori Hukum :

Sebagaimana telah disinggung dimuka maka tujuan utama Teori Hukum adalah mengadakan analisa dan penjelasan yang lebih jelas dari beberapa atau berbagai aspek dari kejadian hukum baik dalam konsepsi teoritis maupun yang bermanfaat bagi praktek hukum. Jadi tujuannya adalah terutama teoritis sedangkan perspektif lain yakni yang bersifat empirik adalah eksternal dan yang bersifat kontemplatif adalah internal. Proposisinya adalah hanya bersifat informatif bagi yang empirik dan bagi yang kontemplatif adalah juga bersifat evaluatif atau memberikan saran-saran kepada praktek hukum . Bagi penelitian ini maka Teori Hukum yang bersifat kontemplatif ini yang akan sangat berguna.

Sementara itu masih terdapat juga beberapa catatan dari pengarang lain yang lebih tegas mengenai apa yang dianalisa oleh teoritikus hukum yakni mengolah masalah-masalah umum berkenaan dengan hukum positif, mengenai peranan teoritikus hukum mengambil dan memaparkan berbagai tatanan hukum dan dari dalamnya diperoleh aspek-aspek umum yang dapat berlaku untuk setiap tata hukum , dan yang mengenai pentingnya hasil pemaparan atau analisa bagi usaha mempertinggi praktek hukum, catatan tersebut diberikan oleh Bruggink (1993 : 117 & 118) yang antara lain berbunyi :

"Het gaat er de rechtsteoriticus om algemene vraagstukken met betrekking tot het positief recht te behandelen Het ging erom de vreschillende bestaande rechtsstelsels te beschrijven en daaruit de algemene aspecten te halen, die voor elk rechtsstelsel zouden gelden All heeft de rechtstheorie dan niet direct een praktisch belang, zij heeft dus wel belang voor de praktijk, omdat het inzicht hebben in de algemene aard van het zich bewust zijn wat er allemaal bij een bepaalde juridische activiteit meespeelt, zeker de kwaliteit van de rechtspraktijk verhoogt "

Demikianlah dengan berpedoman pada beberapa langkah umum yang dilakukan oleh teoritikus hukum terutama dalam meneliti berbagai peraturan perundangan berkenaan dengan kedudukan atau fungsi lembaga - lembaga pengurusan piutang negara dalam melakukan tugasnya atau dalam hal melakukan kegiatan yuridik maka dapatlah diteliti lebih lanjut dan diusulkan demi perbaikan praktek hukum yang menyangkut pengurusan piutang negara ini yakni berupa pembuatan undang undang baru yang komprehensif, menyatu dan tidak terpisah-pisah dalam berbagai peraturan perundangan serta memberikan kewenangan efektif dalam melakukan tugasnya. Namun dilain pihak dikaji pula dengan mengikuti kerangka teoritis ini adanya kemungkinan untuk mendirikan Banding Administrasi yang dapat mengimbangkan kewenangan lembaga pengurusan piutang negara tersebut dan memberikan penyelesaian yang adil.

Dalam pada itu teori hukum yang mempelajari berbagai sistim hukum atau bagian sistim hukum misalnya sistim hukum administrasi memberikan peluang pula untuk mendalami kemungkinan pendirian Banding Admnistrasi . Dalam hukum adiministrasi maka pendirian Banding Admnistrasi adalah juga merupakan perwujudan satu dari tiga fungsi hukum administrasi menurut P De Han dalam Philipus M Hadjon (1994 : 5) yakni fungsi jaminan dalam arti jaminan perlindungan hukum bagi rakyat dari kesewenang-wenangan pejabat tata usaha negara. Sedangkan fungsi lainnya yakni fungsi normatif dari hukum administrasi adalah berkenaan dengan pembentukan peraturan perundangan yang mengatur kewenangan dan tata kerja yang baik bagi lembaga tata usaha negara dalam hal ini lembaga yang disertai tugas menyelesaikan permasalahan piutang negara . Dengan kata lain fungsi normatif dari hukum administrasi ini akan terlihat pada implementasi peraturan tersebut oleh lembaga tata usaha negara tersebut. Sedangkan fungsi instrumental dari hukum administrasi adalah bagaimana lembaga tata usaha negara tersebut mempergunakan wewenang atau instrumen untuk melaksanakan tugasnya dengan mengeluarkan keputusan baik yang berlaku umum maupun yang

khusus dan individu atau melakukan tindakan hukum lainnya. Dengan demikian terdapat perjumpaan atau pemberian kesempatan oleh teoritikus Ilmu hukum untuk memberikan kajian dari fungsi sebagian dari sistim hukum yakni hukum administrasi dengan perhatian atas pertanyaan apakah ketiga fungsi hukum administrasi itu telah dapat diimplementasikan di dalam praktek hukum.

c. Lapisan Dogmatika Hukum.

Pada lapisan Dogmatika Hukum ini peneliti memperoleh referensi yang lebih praktikal lagi karena lapisan ilmu hukum ini memperbincangkan fenomena yuridis, peraturan-peraturan hukum positif dan lembaga-lembaga yuridis termasuk lembaga peradilan tata usaha negara yang sangat bersangkutan paut dengan praktek hukum di negara dan di suatu masyarakat tertentu. Pembahasan oleh para dogmatikus hukum juga bukan teoritikal akan tetapi justru ingin menawarkan alternatif penyelesaian masalah yuridik.

Dalam pada itu Gijssels dan Van Hoecke (1982 : 75) menyatakan bahwa perbincangan dan pemaparan itu dilakukan dengan memberikan penjelasan dan peng sistimatisan hukum positif yang berlaku dalam suatu masyarakat tertentu dan pada suatu waktu tertentu dari sudut pandang normatif. Sudut pandang normatif ini bisa berupa pandangan normatif intern yuridis yakni yang berkaitan dengan norma hukum akan tetapi juga bisa berarti dari sudut pandang normatif eksternal hukum karena tidak semua norma adalah norma hukum. Pandangan ini tentu saja berdasarkan asumsi bahwa norma non hukum tersebut terus diikuti dan diakui manfaatnya, nantinya norma ini juga dapat diresmikan menjadi norma hukum.

Di dalam pensistimatisan, analisa dan penjelasan , apalagi yang hasilnya nanti direkomendasikan untuk praktek hukum terdapat beberapa kesulitan yakni antara lain peraturan hukum bukanlah sesuatu yang dapat diraba layaknya suatu obyek penelitian lainnya. Dogmatikus hukum harus sangat hati-hati didalam menguraikan misalnya apakah peraturan tersebut masih berlaku atau sudah dihapuskan, apakah tidak bertentangan dengan

azas-azas umum mengenai hukum seperti *lex posteriori dirogat legi priori* dan sebagainya. Sedangkan dalam masalah pensistimatisan terdapat pula berbagai problema perihal pemilihan mana-mana saja peraturan atau lembaga-lembaga yang masuk dalam suatu kelompok dan mana-mana saja yang dianggap di luar kelompok itu, sebab perbedaan kelompok juga berarti perbedaan dalam penerapan berbagai peraturan dalam atau yang termasuk kelompok tersebut. Analisa, peng sistimatisan, dan penjelasan dari dogmatikus hukum haruslah dilakukan sejauh mungkin, sebagaimana dengan teoritikus hukum dan peneliti lainnya, dengan cara netral dan bebas nilai meskipun pelaksanaannya yang absolut tidaklah dimungkinkan.

Dalam pada itu Bruggink (1993 : 114) juga menyatakan hal yang senada antara lain sebagai berikut :

“ Het object van de rechtsdogmatiek is vooral het positief recht. Verder zien we dat het beoefenen van de rechtsdogmatiek gebonden is aan een bepaald national rechtsstelsel De doelstelling van waaruit de rechtsdogmaticus werk is zelden allen theoretisch, namelijk inzicht geven in het rechtssysteem, mar mestall ook praktisch Hej will, uitgaande van de stand van zaken in het recht op een bepaald moment, met betrekking tot een bepaald problem mogelijke juridische oplossingen bieded “

Dari hal tersebut di atas maka Bruggink menyebutkan dua hal penting yakni pertama perihal tujuannya yakni bukan hanya teoritik tetapi juga praktikal sehingga dogmatikus hukum akan menawarkan alternatif penyelesaian problema yuridik dalam praktek hukum yang nyata dan yang kedua adalah perihal obyek analisa, sistimatisasi dan penjelasan adalah mengenai hukum positif pada tempat dan waktu tertentu. Perihal cara dan obyek penelitian ini juga dikemukakan oleh Meuwissen (1979 : 660) hanya berbeda mengenai penjelasan karena Meuwissen memakai kata yang lebih spesifik yakni “menginterpretasikan” dimana kata itu dianggap dapat lebih menjelaskan hal-hal yang tersembunyi yang ditemui dalam penelitian.

Hasil karya para dogmatikus hukum yang lebih praktikal ini ditambah dengan masukan dari hasil karya dari teoritikus hukum dapat kiranya dipakai

untuk meneliti, membahas dan kemudian menawarkan atau merekomendasikan sebuah solusi baik berupa perubahan peraturan perundangan maupun pendirian lembaga atau institusi baru termasuk sebuah lembaga peradilan administrasi.

Dalam penelitian ini maka usaha untuk memaparkan, kemudian menganalisis dan menginterpretasikan hukum positif yang berlaku berkenaan lembaga-lembaga pengurusan piutang negara diketengahkan dalam Bab 2 dan Bab 4 dengan tujuan memahami kesulitan dan kekurangannya serta menawarkan pilihan perbaikan yang mungkin disediakan atau ditawarkan sebagaimana akan dibahas kemudian.

1.2. Peristilahan

Meskipun di dalam penelitian ini istilah-istilah yang penting telah dicoba untuk dijelaskan dalam uraian yang berkenaan dengan peristilahan tersebut namun masih ada istilah-istilah yang digunakan dalam penelitian ini yang memerlukan penjelasan. Hal ini dilakukan dengan mengingat bahwa terdapat sejumlah istilah yang mengandung arti yang relatif sama, lengkap dengan rasionalitas argumentasinya masing - masing.

Kata perspektif yang digunakan dalam judul tulisan adalah berasal dari kata Latin yang berbunyi "*perspicere*" yang menurut kamus Webster (1979 : 741) berarti 'melihat kearah' Dalam kaitan dengan penulisan ini maka dari berbagai arti yang digariskan tersebut perspektif diartikan sebagai 'hubungan atau bagian dari keseluruhan dipandang dari suatu sudut pandangan tertentu' . Sudut pandang tersebut adalah sudut pandang hukum . Bahkan kamus Webster yang lebih baru (1993 : 1687) memerinci bahwa pandangan tersebut adalah terhadap sesuatu dalam keadaan pada saat ini maupun yang akan datang sebagai yang diinginkan atau dicita-citakan (bersifat prospektif atau antisipatif)

Sedangkan kata efisien dan efektif yang sering digunakan dalam penulisan ini menurut Koerniatmanto (1998 : 26) keduanya berasal dari kata Latin '*efficere*' yang mengandung arti menimbulkan atau mencapai hasil.

Efisien lebih menunjukkan pada usaha dengan cara yang paling ekonomis atau dengan cara usaha yang paling sedikit mengeluarkan biaya dan tenaga atau yang dengan istilah sekarang dinyatakan sebagai daya guna atau *doelmatigheid*, sebaliknya efektifitas lebih menunjukkan pada hasil usaha atau hasil guna atau *doeltreffendheid*. Azas efisien dan efektif didalam Hukum Administrasi merupakan karakter instrumental Hukum Administrasi itu sendiri.

Selanjutnya mengenai kata referensi teoritis menurut West's Legal Thesaurus Dictionay (1982 : 640) berasal dari kata Latin 'refere' yang mengandung arti 'menunjuk'. Dengan itu dapat diartikan suatu teori yang bisa dipakai sebagai acuan atau rujukan yang dapat dipercaya, authoritative dengan mana argumentasi yang bersangkutan dapat diperkuat kearah persetujuan dalam penelitian yang sedang berlangsung yang bersangkutan paut dengan obyeknya. Dapat juga diartikan sebagai kerangka teoritis yang jelas sehingga perbincangan perihal tertentu yang dilakukan dengan menggunakan teori tersebut dapat berjalan dengan baik.

Adapun kata '*lembaga*' yang dimaksudkan dalam tulisan ini adalah suatu organisasi yang didirikan untuk maksud tertentu sebagaimana yang diterangkan dengan kata berikutnya yang dalam hal ini diikuti oleh kata lembaga pengurusan piutang negara.

1.3. Rumusan Masalah .

Dengan demikian dapat kiranya dikemukakan suatu latar belakang umum yang menunjukkan adanya peningkatan intensitas keterlibatan negara dalam kegiatan ekonomi secara langsung disatu pihak sedangkan dilain pihak terdapat suatu peningkatan permasalahan piutang negara yang bermasalah yang harus diurus oleh lembaga pengurusan piutang negara.

Dari latar belakang umum tersebut dapat diketahui adanya permasalahan pokok yang menjadi obyek penelitian ini yakni kerancuan kedudukan dan wewenang lembaga pengurusan piutang negara dalam menangani tugasnya untuk menyelesaikan permasalahan piutang negara terutama yang berasal dari bank milik negara atau bank yang dikuasai negara. Masalah pokok tersebut dapatlah dibagi dalam dua sub masalah berikut ini.

1. Masalah kerancuan kedudukan dan wewenang dari berbagai lembaga pengurusan piutang negara berdasarkan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku sekarang.
2. Masalah potensi penggunaan wewenang yang tidak proporsional tersebut yang kurang memberikan perlindungan hukum yang berinti memberikan keadilan kepada para pihak.

Dari perkembangan permasalahan tersebut sebagai konsekuensinya timbul suatu keharusan untuk melakukan tindakan untuk mengadakan atau menetapkan suatu peraturan perundangan yang baru yang bersifat menyatu, menyeluruh dan jelas sebagai pedoman yang pasti bagi pelaksanaan tugas lembaga pengurusan piutang negara, juga diperlukan perbaikan organisasi lembaga pengurusan piutang negara yang juga harus menyatu tidak terpecah-pecah seperti sekarang ini dengan batasan-batasan kewenangannya yang jelas dan akhirnya diperlukan berdirinya suatu lembaga Banding Administrasi sebagai lembaga korektif dan berfungsi memberikan perlindungan hukum kepada para pihak.

Hal terakhir itu dengan kata lain juga mempertanyakan apakah ketiga fungsi Hukum Administrasi yakni fungsi normatif dalam menata perbankan nasional, fungsi instrumental terutama yang berkaitan dengan keberadaan dan fungsi lembaga pengurusan piutang negara tersebut dalam melaksanakan tugasnya, dan akhirnya fungsi jaminan atau pengayoman yakni memberikan

keadilan baik dalam pertimbangan, pemberian prioritas penyelesaian maupun pelaksanaannya, kesemuanya telah dikerjakan dengan sebaik-baiknya.

Permasalahan tersebut diatas apabila dirumuskan kembali dengan mengikuti alur pemikiran ketiga lapisan Ilmu Hukum tersebut, maka dapat dikemukakan kembali sebagaimana pembagian berikut ini.

1. ***Pada Lapisan Filsafat Hukum*** : Ini menyangkut permasalahan penerapan azas keadilan sebagai inti dari pemberian perlindungan hukum bagi semua pihak, baik dalam masalah alasan penindakan debitur sehubungan dengan peranan dan latar belakang usahanya, prioritas penindakan apakah debitur kecil atau pengusaha menengah besar lebih dahulu, siapakah yang perlu diberikan bantuan lebih lanjut misalnya dengan program restrukturisasi, pemotongan denda dan biaya-biaya dan tindakan lainnya.
2. ***Pada Lapisan Teori Hukum*** : Disini diadakan penilaian apakah ada kebutuhan dan kemungkinan mengadakan pembaharuan dalam regulasi berkenaan dengan pengurusan piutang negara dan apakah terdapat kebutuhan dan kepentingan untuk mendirikan Lembaga Banding Administrasi serta apakah terdapat keberatan terhadap upaya-upaya tersebut.
3. ***Pada Lapisan Dogmatika Hukum*** : Perlunya dinilai kembali berbagai peraturan perundangan yang menjadi landasan kedudukan dan wewenang lembaga pengurusan piutang negara terutama dalam menghadapi tantangan tugasnya sekarang dan dimasa datang, apakah berbagai peraturan perundangan tersebut konsistens atau tidak saling bertentangan satu dengan yang lainnya, bagaimana status lembaga tersebut sebagai lembaga tata usaha negara dan berbagai pertanyaan lainnya.

1.4. Tujuan Penelitian.

1.4.1. Tujuan atau kegunaan teoritik

Melalui penelitian ini maka dapat diketengahkan kedudukan dan kewenangan lembaga pengurusan piutang negara yakni lembaga bank negara sendiri, Panitia Urusan Piutang Negara, Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara dan Badan Penyehatan Perbankan Nasional, juga ditemukan problema dan tantangan lembaga-lembaga tersebut yang kemudian dapat ditetapkan hal-hal berikut ini .

- Pentingnya konsistensi dan koherensi peraturan perundangan yang dilandasi oleh kebijaksanaan yang tepat dalam mengurus upaya penyelesaian permasalahan piutang negara.
- Pentingnya pembentukan rangkaian peraturan perundangan tersebut yang mengetengahkan suatu sistim tuntunan dan pengendalian lembaga tata usaha negara yang bertugas didalam bidang ini agar berdaya guna dan berhasil guna dalam melaksanakan tugas negara ini.
- Di atas pengertian-pengertian tersebut di atas maka konsep perlindungan hukum yang berintikan perlakuan yang adil kepada para pihak haruslah tetap dijunjung tinggi.

Kesimpulan-kesimpulan ini pada gilirannya akan melengkapi dan memperkuat teori bahwa perbaikan peraturan dan pelaksanaan tertib hukum merupakan unsur yang sangat menentukan bagi tercapainya kemajuan dan kesejahteraan bangsa.

1 . 4 . 2 . Tujuan atau kegunaan praktis.

Pembahasan dalam penelitian ini juga akan menemukan dan menjelaskan sebab-sebab terjadinya peningkatan intensitas keterlibatan negara secara berlebihan sehingga menimbulkan masalah meningkatnya piutang negara yang sangat mengganggu keuangan negara. Kemudian menemukan kelemahan-kelemahan normatif pada berbagai lembaga pengurusan piutang negara yang menyebabkan hambatan dalam

melaksanakan tugasnya. Dari penemuan dan pembahasan ini kemudian dicari dan dikaji upaya kearah perbaikannya melalui pembuatan undang undang baru yang bersifat komprehensif dan mengikuti perkembangan kebutuhan masa kini, pendirian lembaga baru setingkat Direktorat Jendral dan akhirnya untuk memberikan perlindungan hukum yang berintikan pemberian perlakuan yang adil bagi semua pihak maka perlu didirikan sebuah lembaga Banding Admnistrasi sebagai bagian dari Peradilan Tata Usaha Negara.

1.5. Metode .

Tipe penelitian ini adalah normatif.

Adapun pendekatan penelitian hukum normatif ini adalah dengan cara sebagai berikut ini.

- **Historical approach** : pendekatan sejarah ini berupa peninjauan latar belakang campur tangan pemerintah pada kegiatan ekonomi dan peninjauan proses pendirian lembaga pengurusan permasalahan piutang negara baik Panitia Urusan Piutang Negara, Badan Urusan Piutang Dan Lelang Negara, maupun Badan Penyehatan Perbankan Nasional.
- **Statute approach** : peninjauan terhadap peraturan perundangan berkenaan dengan fungsi dan keberadaan lembaga pengurusan permasalahan piutang negara.
- **Comparative approach** : perbandingan dengan lembaga lain yang juga bertugas mengamankan keuangan negara.
- **Conceptual approach** : perihal upaya tetap menegakkan konsep keadilan dan memberikan perlindungan semua pihak dalam masalah penyelesaian piutang negara.

Oleh karena penelitian ini dilakukan dengan referensi teoritis sebagaimana dipaparkan dalam ketiga lapisan ilmu hukum itu maka obyek penelitian dipisah-pisah dan diklasifikasikan kedalam tiga lapisan ilmu hukum

itu. Setelah itu dari masing-masing bagian yang telah diklasifikasikan tersebut diteliti dan dibahas dengan metode yang sesuai dengan karakteristik masing-masing lapisan ilmu hukum itu.

Dengan mengikuti Gijssels dan Van Hoecke sebagaimana dibahas oleh Bruggink (1993 : 176) dan Meuwissen (1994 : 20 ,74 & 2) obyek penelitian yang masuk dalam wilayah Filsafat Hukum dibahas dengan menggunakan metode ilmu filsafat yakni dengan merefleksikannya dan dengan meninjau azas fundamentalnya. Sementara itu obyek yang berkenaan dengan peninjauan yang masuk dalam wilayah Teori Hukum dalam arti sempit dibahas dengan metode normatif, kritis dan preskriptis yakni dengan peninjauan yang mengolah masalah-masalah umum berkenaan dengan hukum positif disekitar obyek pembahasan . Pembahasannya meskipun bersifat teoritikal akan tetapi proposisinya juga normatif dan evaluatif bukan hanya informatif sehingga juga dapat bermanfaat bagi praktek hukum terutama bermanfaat untuk mengajukan konsep atau pemikiran tentang pendirian lembaga Banding Administrasi. Sedangkan obyek yang berkenaan dengan wilayah Dogmatik Hukum metode penelitannya atau analisisnya juga normatif, konsepnya berupa pengertian-pengertian tehnis yuridis melalui pengajuan atau pengkajian peraturan perundangan yang berkaitan dengan judul bahasan.

1.6. Pertanggung jawaban sistematika.

Sesuai dengan permasalahan yang telah ditetapkan diatas maka bab dan sub bab disusun sesuai dengan alur pemikiran sebagai berikut ini.

Uraian latar belakang berupa peninjauan kondisi Indonesia di tengah kemelut ekonomi moneter yang memburuk merupakan pengantar kearah uraian terhadap permasalahan pokok yang menyangkut kedudukan dan wewenang lembaga pengurusan piutang negara dalam perspektif Hukum Administrasi. Peninjauan ini juga menjelaskan rujukan atau referensi teoritik mana yang paling sesuai dan mempunyai kemungkinan memberikan keleluasaan dalam membahasnya pada penelitian ini.

Dalam Bab ini juga akan diberikan uraian perihal keterlibatan negara dalam kegiatan ekonomi sehingga mengakibatkan terjadinya permasalahan piutang negara. Keterlibatan negara ini di pihak lain sebenarnya juga diperlukan pada semua pemerintahan di dunia ini namun intensitasnya sangat ditentukan antara lain oleh hal-hal berikut ini.

1. Adanya keharusan yang bersifat normalif seperti tertera dalam Konstitusi negara yang bersangkutan, adanya berbagai konvensi misalnya saja The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights yang disahkan oleh Sidang Umum Perserikatan Bangsa Bangsa tahun 1966, dan berbagai ketentuan yang mengharuskan negara terlibat atau berbuat yang terbaik untuk menyediakan kesejahteraan bagi rakyatnya
2. Adanya public pressure baik domestik maupun internasional sehingga lembaga legislatif membuat peraturan perundangan yang mengharuskan lembaga negara tertentu melibatkan diri dalam sektor ekonomi tertentu.
3. Adanya kewajiban natural yang berlandaskan azas-azas atau hukum ekonomi keseimbangan.

Untuk mempermudah mencari ukuran bagi penataan kembali keterlibatan negara perlu kiranya dilihat berbagai tipologi sebagaimana dikemukakan oleh Zijlstra, Geelhoed dan Friedmann.

- Selanjutnya setelah mengetahui permasalahan timbulnya piutang negara tersebut maka dalam Bab 2 ini perlu dibicarakan lembaga mana yang bertugas mengurus dan menyelesaikan masalah piutang negara tersebut. Untuk itu perlu diadakan peninjauan hal-hal penting berikut ini.
 1. Lembaganya : yakni bank milik negara sebagai instansi pertama yang wajib mengurusnya, kemudian bila tidak berhasil baru diserahkan kepada Panitia Urusan Piutang Negara (Undang Undang No 49 Prp Tahun 1960) yang diadministrasikan oleh Badan Urusan Piutang Dan

Lelang Negara (Keputusan Presiden No. 21 Tahun 1991 dan kepada Badan Penyehatan Perbankan Nasional (Pasal 37A Undang Undang No 10 Tahun 1998, Keputusan Presiden No. 34 Tahun 1998 dan Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 1999).

2. Kedudukan dan wewenang lembaga tersebut diatas di mana ditekankan kedudukan lembaga yang sejajar dengan pihak-pihak lainnya sehingga harus menggunakan hukum perdata dan penegasan bukan sebagai lembaga peradilan, dan akhirnya pembicaraan fungsinya yang mengurus piutang negara sampai selesai atau terbayar lunas.
- Dalam Bab 3 akan dibicarakan prinsip penyelesaian piutang negara yang harus bersifat memberikan perlindungan hukum yang berintikan keadilan kepada para pihak sehingga perlu dibicarakan prinsip keadilan baik yang berlandaskan rumusan yang berlaku umum dalam budaya Barat maupun yang berlaku di Indonesia.

Pertama yang berlaku umum akan dibicarakan prinsip keadilan yang berkaitan dengan pokok permasalahan sebagaimana dianut oleh Aristoteles, St Thomas Aquinas, dan Jean Dabin dalam aliran klasik,

Kedua yang kontemporer atau yang sedang dianut dewasa ini terbagi yang bersifat sosialis yakni John Rawls, William Drummond yang akan dipertentangkan dengan Robert Nozick yang masih bersifat liberal kapitalistik .

Sedangkan yang berlaku di Indonesia diketengahkan Hardjarmardjaja yakni tentang dambaan rakyat di tanah Jawa akan datangnya Ratu Adil sampai kepada Falsafah Keadilan Sosial berdasarkan Pancasila sesuai Drijarkara, Supomo, dan beberapa penulis lainnya.

Dari pembicaraan tentang keadilan ini akan diperoleh pengertian penyelesaian yang dikehendaki dan yang adil adalah yang melindungi kepentingan rakyat banyak.

- Bab 4 akan membicarakan timbulnya kebutuhan akan adanya tindakan-tindakan penting berikut ini.

Pertama penetapan peraturan perundangan baru yang menyeluruh, tidak terpisah-pisah dan konsistens

Kedua penyempurnaan Lembaga Tata Usaha Negara Pengurusan Piutang Negara berupa pembentukan Direktorat Jendral Pengurusan Piutang Negara di bawah Departemen Keuangan .

Ketiga Pembentukan Lembaga Banding Administrasi untuk memberikan perlindungan terbaik bagi para pihak.

- Kesimpulan dan rekomendasi bagi seluruh pembahasan tersebut diletakkan pada Bab 5 yakni bab Penutup.

-----00000000-----



BAB 2

B A B 2

KEDUDUKAN DAN WEWENANG LEMBAGA
PENGURUSAN PIUTANG NEGARA

2.1. Umum.

Setelah dibicarakan pada bab di muka tentang terjadinya piutang negara yang bermasalah maka segera muncul pertanyaan lembaga mana saja yang bertugas dan berwenang untuk mengurus dan menyelesaikan persoalan piutang negara tersebut. Sesuai dengan penjelasan pasal 4 Undang-Undang No 49 Prp Tahun 1960 dan sesuai dengan kondisinya maka pertama-tama adalah kewajiban pihak yang mempunyai piutang tersebut yakni pihak bank milik negara yang bersangkutan karena bank inilah yang dari awal mengetahui keadaan nasabah. Penyelesaian masalah piutang bagaimanapun merupakan usaha yang rumit dan sering membutuhkan keahlian profesional yang khusus, oleh karenanya bila pihak bank milik negara tersebut setelah berusaha keras tidak dapat melaksanakan tugas penyelesaian piutang ini maka dapat menyerahkannya kepada lembaga negara lainnya yakni yang berdasarkan Undang-Undang No 49 Prp Tahun 1960 diserahkan kepada Panitia Urusan Piutang Negara, sedangkan yang berdasarkan pasal 37A Undang-Undang No 10 Tahun 1998 dan Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 1999 diserahkan kepada Badan Penyehatan Perbankan Nasional.

Sehubungan dengan itu pertama-tama kiranya perlu dibahas segala sesuatu tentang "**lembaganya**" yakni lembaga bank milik negara sebagai instansi pertama yang wajib mengurus piutang negara tersebut terutama mengenai fungsinya dan kelemahannya sebagai bank, kedua lembaga yang bernama Panitia Urusan Piutang Negara beserta lembaga pelaksanaannya yakni Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara dan ketiga mengenai Badan Penyehatan Perbankan Nasional. Dua lembaga yang terakhir yakni Panitia Urusan Piutang Negara dan Badan Penyehatan Perbankan Nasional telah didirikan dalam kondisi yang memaksa karena keadaan keuangan negara

yang tidak mampu menanggung beban resiko memburuknya kualitas pinjaman yang diberikan oleh negara dan karena keperluan adanya tindakan cepat untuk dapat menyelesaikan masalah piutang negara ini. Namun cara penyelesaiannya justru bersifat darurat dan sementara karena masih tetap memakai cara kerja sebuah lembaga panitia dan untuk Badan Penyehatan Perbankan Nasional malahan ditegaskan hanya akan berdiri selama 5 (lima) tahun meskipun bisa diperpanjang. Ini menunjukkan bahwa permasalahan piutang negara ini secara keliru masih selalu dianggap sebagai persoalan yang tidak normal dan bersifat sementara saja padahal masalah ini adalah merupakan resiko yang selalu ada selama ada bank milik negara dan kenyataan menunjukkan bahwa pengembalian piutang negara sejak tahun 1960 tidak dapat secara keseluruhannya diselesaikan.

Suasana darurat tersebut juga telah disikapi dengan memberikan kewenangan yang lebih besar dengan menyimpangi proses biasa berdasarkan pasal 224 *Herzien Inlandsch Reglement* atau pasal 258 *Rechtsreglement Buitengewesten* dan penunjukan pejabat militer dan kepolisian sebagai anggota lembaga tersebut. Dalam hal pendirian Badan Penyehatan Perbankan Nasional suasana darurat tersebut dianggap lebih mendesak lagi sehingga kepada lembaga ini diberikan kekuasaan yang lebih besar pula hingga menimbulkan reaksi keras dan pertentangan karena kewenangannya menyamai kewenangan lembaga peradilan. Keadaan ini juga menimbulkan pertanyaan apakah tidak terdapat cara normatif lainnya yang dapat memberikan kewenangan efektif tanpa harus merusak sistim hukum nasional ?

Dalam usaha memperjelas keberadaan lembaga pengurusan piutang negara di tengah berbagai pertanyaan diatas maka perlulah pada sub bab berikutnya ditinjau *kedudukan* yuridis dari berbagai lembaga pengurusan piutang negara tersebut. Penentuan kedudukan ini berkaitan erat dengan statusnya sebagai lembaga tata usaha negara di satu pihak dan di lain pihak sifat hubungan transaksi pinjam meminjam antara para penduduk dengan

pihak lembaga negara terutama bank milik negara yang bersifat hubungan perdata dan bersifat sukarela. Oleh karenanya dalam bagian ketiga dari bab kedua ini akan dibicarakan tentang pertama kedudukan hukum lembaga pengurusan piutang negara terhadap para peminjam, kedua tentang kewenangan Panitia Urusan Piutang Negara dan ketiga tentang kritik terhadap kewenangan Badan Penyehatan Perbankan Nasional.

Dengan adanya kewenangan ditangan lembaga pengurusan piutang negara tersebut maka lembaga ini dapat menjalankan fungsinya menyelesaikan masalah piutang negara, oleh karenanya didalam sub bab 4 (empat) juga akan diuraikan dan dianalisa fungsi dari lembaga pengurusan piutang negara ini.

Dalam proses penyelesaian piutang negara tersebut di samping terlihat kewenangan yang cukup besar pada pihak lembaga pengurusan piutang negara di hadapan para peminjam atau debitur ternyata juga ditemukan berbagai kendala yuridis yang dihadapi lembaga ini, untuk itu kendala tersebut akan dibahas di dalam sub bab 5 (lima) berikut ini.

2 . 2 . Lembaga Yang Mengurus Piutang Negara.

2 . 2 . 1 . *Bank Negara Sebagai Instansi Pertama Yang Berwajib*

Mengurus Piutang Negara.

Institusi atau lembaga yang pertama-tama berkewajiban untuk menyelesaikan permasalahan piutang negara yang timbul dari transaksi khusus pinjam meminjam antara bank negara dengan para peminjamnya adalah bank negara itu sendiri. Mengapa demikian adalah karena instansi inilah yang dari awal dapat mengikuti perjalanan penggunaan dana pinjaman . Bank yang cermat dalam memilih sektor usaha yang akan dibiayainya, cermat dalam memilih calon nasabah debiturnya, cermat dalam membuat perjanjian yang mengandung syarat-syarat tentang jaminan, syarat-syarat penarikan dan penggunaan dana maka bank tersebut akan lebih mudah dalam melakukan pengawasan terhadap jalannya usaha debiturnya. Dengan

demikian maka pengawasan kredit dilaksanakan sejak awal sehingga setiap penyimpangan dari perjanjian yang membahayakan kesehatan usaha segera dapat dihindari.

Kewajiban untuk melaksanakan pengawasan pinjaman tersebut juga dapat ditemukan dalam ketentuan Undang-Undang No 7 Tahun 1992 tentang Perbankan yang masih dipertahankan oleh Undang-Undang No 10 Tahun 1998 terutama dalam pasal-pasal dibawah ini.

- Pasal 3 yang dikaitkan dengan pasal 2 tentang fungsi perbankan yakni menerima dan menyalurkan dana masyarakat yang harus dilaksanakan dengan berhati-hati yang dengan demikian berarti pula bahwa sejak awal dalam usahanya menyalurkan dana masyarakat tersebut pihak bank wajib melakukan tindakan berhati-hati dan sejauh mungkin menghindari berbagai resiko penempatan dana terutama penempatan dana yang berbentuk pemberian fasilitas pinjaman.
- Pasal 29 ayat (3) di mana ditetapkan bahwa bank wajib memelihara kesehatan sesuai dengan ketentuan yang dimaksud dalam ayat (2) yakni terutama perihal kualitas aset. Terdapat hubungan erat antara kesehatan bank dan mutu kualitas aset yakni terutama aset terbesar berupa piutang terhadap para nasabahnya. Jadi setelah melakukan tindakan berhati-hati dalam memilih nasabah debiturnya maka bank juga berwajib senantiasa memelihara agar piutangnya tidak menjadi macet atau bermasalah.

Dengan demikian agar dapat memelihara piutangnya supaya tetap produktif atau tidak menjadi piutang bermasalah dan bilamana piutangnya memang sudah bermasalah pihak bank negara dapat menyelesaikannya dengan baik maka pihak bank negara bahkan pihak Pemerintah sendiri sebagai pemilik harus memperhatikan hal-hal berikut ini.

1. Memahami dan melaksanakan fungsi perbankan dengan baik.
2. Menghindari campur tangan yang tidak perlu dalam mengelola bank milik negara.

- 3. Melaksanakan pengawasan dan mencari penyelesaian terhadap berbagai masalah berkaitan dengan piutang negara.**

Add 1 . Memahami dan melaksanakan fungsi perbankan dengan baik.

Perbankan milik negara sebenarnya mempunyai fungsi yang sangat penting untuk mengarahkan, mendorong dan mengkondisikan perekonomian ke arah kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Berbeda dengan fungsi negara untuk mengkondisikan perekonomian negara melalui fungsi regulator dan fungsi kontrol maka keterlibatan negara secara langsung, lebih-lebih dalam bentuk transaksi pinjam meminjam, mempunyai pengaruh yang amat besar bagi perkembangan perekonomian suatu negara. Keterlibatan langsung semacam ini sebenarnya juga merupakan imbalan dari kegagalan negara mengarahkan pihak swasta dan individu warga negara untuk menjalankan peran pentingnya dalam keseluruhan kegiatan ekonomi negara.

Secara lebih khusus lagi fungsi bank milik negara tersebut dapat melengkapi kebutuhan dana dari anggaran pemerintah bagi perusahaan-perusahaan negara dan memberikan likuiditas yang bersifat sementara bagi swasta. Jumlah dana yang disalurkan perbankan milik negara dapat mendekati keseluruhan jumlah anggaran belanja pemerintah. Untuk tahun anggaran 1998/1999 misalnya mencapai jumlah Rp 263,8 Trilyun bahkan anggaran belanja pemerintah tahun 1999/2000 hanya berjumlah Rp 218,2 Trilyun, padahal jumlah dana pinjaman yang disalurkan bank milik negara menurut data yang disajikan oleh buku Statistik Bank Indonesia pada awal bulan Maret 1998 adalah sebesar Rp 204,28 Trilyun.

Dalam melaksanakan fungsi untuk memberikan likuiditas sementara kepada dunia usaha tersebut sebenarnya Pemerintah melalui Bank Indonesia sebagai Bank Sentral yang berhak memberikan regulasi yang berlaku umum dapat mengarahkan dunia perbankan untuk memperbaiki dinamika kegiatan ekonomi dengan tujuan :

- memperkuat dan memperkembangkan sektor-sektor ekonomi yang memberikan kemanfaatan maksimal dan menjanjikan masa depan yang baik bagi perekonomian negara,
- memberikan kemanfaatan terbanyak bagi sebagian terbesar rakyat Indonesia sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi,
- dengan perbaikan ekonomi secara umum dimana usaha swasta berkembang dengan baik sebenarnya juga bermanfaat untuk mencegah munculnya masalah piutang negara.

Sebagai salah satu contoh adalah penentuan kebijaksanaan pengarahannya penyaluran kredit oleh Bank Indonesia ke arah pembiayaan usaha-usaha tertentu misalnya bidang agro business . Usaha di bidang ini menurut pertimbangan Bank Indonesia dianggap bidang usaha yang menguntungkan dan akan memperkuat ekonomi Indonesia. Lagi pula bahan bakunya melimpah dan mudah dikerjakan oleh penduduk yang juga banyak jumlahnya. Ternyata arahan Bank Indonesia ini sangat tepat oleh karena dalam kondisi krisis moneter dan ekonomi yang sangat parah dewasa ini sektor agro business ini menurut laporan Kantor Menteri Negara Pendayagunaan Badan Usaha Milik Negara (PBUNM) masih sangat menguntungkan padahal sektor lainnya mengalami banyak kerugian dan penciutan usaha. Kecuali arahan tersebut Bank Indonesia juga mengeluarkan larangan pemberian kredit terhadap sektor usaha tertentu misalnya karena usaha tersebut telah jenuh dan banyak perusahaan yang bekerja pada sektor tersebut mengalami kerugian.

Pembinaan dan pengawasan Bank Indonesia agar perbankan di Indonesia menyalurkan kreditnya kepada sektor-sektor tertentu itu dilandasi oleh kewenangan Bank Indonesia berdasarkan pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Perbankan No 7 Tahun 1991 yang masih sama atau belum berubah seperti dinyatakan oleh pasal 29 ayat (1) Undang-Undang No 10 Tahun 1998. Secara teknis pembinaan ini dilakukan melalui berbagai Keputusan Dewan Direksi Bank Indonesia yang disebarakan kepada dunia perbankan di

Indonesia melalui berbagai Surat Edaran Bank Indonesia. Surat Keputusan Lembaga Tata Usaha Negara yang bernama Bank Indonesia tersebut wajib dipatuhi dan dalam hal-hal yang penting misalnya keterlambatan menyampaikan laporan bulanan dan triwulan akan mengakibatkan dikenakannya sanksi denda dan tindakan administratif lainnya. Disamping peraturan tata usaha negara yang berlaku umum tersebut terdapat pula banyak Keputusan Dewan Direksi Bank Indonesia yang berlaku khusus dan individu bersifat final dan menimbulkan akibat hukum misalnya keputusan tentang penetapan suatu bank sebagai bank devisa, izin pembukaan kantor cabang dan lain-lain keputusan.

Bilamana management bank milik negara tersebut dengan hati-hati, cermat dan secara profesional menjalankan pengendalian usaha penempatan dana atau memberikan pinjaman kepada para nasabahnya dengan mengikuti berbagai rambu dan indikasi yang diberikan oleh Bank Indonesia tersebut maka secara dini dapat dihindarkan berbagai resiko yang akan membahayakan portofolio kreditnya. Adalah lebih baik mencegah terjadinya resiko terjadinya permasalahan piutang dari pada membiarkan terjadinya permasalahan piutang itu dan baru kemudian dengan susah payah berusaha memperoleh pengembalian piutangnya.

add. 2 . Menghindari campur tangan yang tidak perlu dalam mengelola bank milik negara.

Dalam melaksanakan fungsinya para manager profesional yang ditempatkan pada berbagai bank milik negara disamping harus mengelola arahan yang baik dan menguntungkan sebagaimana diketengahkan di muka , juga sering harus mengelola arahan dan campur tangan yang kurang profesional dari pemilik bank itu sendiri yakni para penguasa negara. Berbagai motivasi bisa menjadi latar belakang campur tangan yang tidak semestinya ini

namun dalam penelitian ini adalah lebih penting memfokuskan diri pada usaha menghindari akibat yang ditimbulkan oleh campur tangan yang tidak bijaksana ini. Akibat yang dimaksud disini adalah akibat dari tidak luasnya management mengambil keputusan-keputusan bagi keuntungan perusahaan dan hilangnya akuntabilitas pihak management dengan menggunakan alasan campur tangan itu sendiri.

Kelemahan umum yang timbul dari karakter perusahaan negara tersebut juga menjadi perhatian penulis W Friedmann (1971 : 58) yang menyatakan bahwa :

By far the most serious single problem that has emerged in the practical application of the theory of the public corporation are the tension between autonomy of management and the tendency of the superior government authority, i.e. the responsible Minister, to interfere with the operation of the enterprise for political reasons.

Betapa pentingnya kemandirian badan usaha milik negara juga diamati oleh para ahli di dunia sebagaimana dikemukakan oleh Rudhi Prasetya et.al. (1974 : 307) yang menyimpulkan pendapat dari seminar di Geneva tentang Organization and Administration of Public Enterprise 1967 sebagai berikut :

There is indeed no discoverable correlation between the legal right and obligations of the public enterprise and the quality of performance which it achieves. For more important determinants are the quality and experience of management, the ability of management to resist improper pressures from whatever quarter they may come, the determination of management to achieve the purposes of enterprise, and the readiness of the superior authorities to recognize that there is a sphere of autonomy the invasion of which usually brings untoward and undesired consequences.

Campur tangan penguasa negara sebagai wakil pemilik sebagaimana terjadi pada badan usaha swasta seharusnya hanya dilakukan dalam suatu rapat umum pemegang saham yang diadakan secara berkala yang biasanya

secara umum juga memberikan arahan kebijaksanaan umum usaha selama setahun, penunjukan direksi badan usaha tersebut dan hal-hal lain yang bersifat umum dan sangat penting. Selanjutnya jalannya usaha sehari-hari diserahkan kepada direksi badan usaha tersebut sehingga direksi dapat mengambil tindakan dibawah ini.

- Mengambil keputusan paling tepat untuk memperoleh keuntungan terbesar bagi badan usaha tersebut, dalam hal badan usaha tersebut berupa sebuah bank negara maka direksi dapat mengambil keputusan yang paling tepat dan paling menguntungkan dengan resiko yang rendah dalam hal memilih sektor usaha dan memilih nasabah yang akan menikmati fasilitas pinjaman bank.
- Sebaliknya direksi badan usaha milik negara itu juga dapat mempertanggung jawabkan keputusannya tersebut dan tidak dapat melepaskan tanggung jawab dengan alasan adanya campur tangan penguasa negara sebagai pemilik.

Untuk menjalankan usaha perbankan yang cukup rumit tersebut memang dibutuhkan manager-manager profesional yakni orang-orang yang selalu mengejar hasil pekerjaan yang bermutu, yakin kebenaran akan tindakannya, berani bertanggung jawab dan bermoral tinggi. Seorang bankir yang profesional haruslah berani melaksanakan tugasnya dengan baik dan mampu menolak semua pengaruh dari manapun datangnya sebagaimana menjadi kesimpulan seminar di Geneva tersebut diatas. Sebenarnya seorang bankir profesional yang telah berpengalaman akan mampu untuk :

- Menentukan manakah yang merupakan resiko usaha yang normal yang terjadi karena kombinasi berbagai faktor yang berada di luar kendalinya.
- Dan menentukan manakah resiko yang timbul dari itikad yang kurang baik dari para debiturnya.

Makin senior seseorang bankir profesional makin mudah baginya untuk menentukan berbagai resiko tersebut sehingga keputusannya akan

memberikan hasil yang baik bagi banknya. Dengan demikian dapat diartikan juga bahwa baik buruknya kondisi suatu bank termasuk bank milik negara sepenuhnya bergantung pada profesionalisme banker yang bersangkutan karena dialah yang menentukan dan memberikan putusan untuk menjaga mutu portofolla kreditnya, bukan orang lainnya. Bila melihat kondisi perbankan seperti sekarang ini maka pertanyaannya adalah apakah pada zaman sekarang ini masih ada bankir profesional.

Pada fataran akhir untuk keluar dari kemelut perbankan maka inisiatif untuk perbaikan dunia perbankan harus datang dari pihak Pemerintah. Bilamana Pemerintah sendiri tidak dapat memperbaiki diri maka Pemerintah itu sendiri yang harus diperbaiki agar mampu meluruskan kembali peranan yang telah dimainkan selama ini.

add 3. Melaksanakan pengawasan dan mencari penyelesaian terhadap berbagai masalah berkaitan dengan piutang negara.

Pada berbagai bank milik negara biasanya telah dibentuk suatu biro atau divisi kredit yang terbagi lagi dalam berbagai bagian atau sub bagian serta seksi-seksi yang bertugas mulai dari pemasaran produk bank dan memilih calon nasabah yang prospektif untuk menjadi nasabah debitur. Pada umumnya prime customer yang bereputasi baik ini menjadi rebutan para bankir yang bersedia memberikan berbagai fasilitas yang menarik.

Kemudian terdapat juga bagian analisa yang memeriksa keadaan calon debitur baik melalui data yang diserahkan kepadanya oleh calon debitur yang biasanya berbentuk proposal yang tentunya feasible maupun melalui data yang dikumpulkannya sendiri dari berbagai sumber untuk menguji data yang diserahkan calon nasabah tersebut. Bagian ini merupakan bagian yang paling penting sebab kekaliruan analisa akan membawa konsekuensi yang amat berat bagi bank yang bersangkutan. Biasanya bagian ini ditangani oleh staf dan karyawan yang berpendidikan tinggi, mempunyai pengalaman dan wawasan yang luas serta secara berkala diberikan tambahan pengetahuan.

Tugasnya yang paling sulit adalah meramalkan kondisi usaha debitur yang akan banyak dipengaruhi faktor ekonomi umum, faktor politik dan sering pula faktor psikologi massa.

Disamping itu masih terdapat bagian yang sangat penting yakni bagian pengawasan yang bersama bagian administrasi terus memantau jalannya usaha para debiturnya mulai dari saat pemenuhan syarat-syarat pencairan kredit termasuk pengamanan baik fisik maupun yuridis berbagai jaminan kredit, saat pencairan kredit, memantau aliran dana (*cashflow*), dan akhirnya memantau secara umum jalannya usaha debitur. Pengawasan dilakukan melalui dua jalan yakni melalui pemantauan laporan keuangan, laporan barang persediaan ataupun laporan kemajuan proyek yang dikirimkan debitur secara berkala, dan melalui pemantauan aktivitas rekening pinjamannya. Juga melalui peninjauan langsung ke tempat usaha debitur untuk melihat catatan-catatan pembukuannya ataupun melihat kegiatan fisik usaha debitur.

Bilamana dari berbagai pemeriksaan tersebut pihak pengawasan bank menemukan penyimpangan-penyimpangan misalnya penyimpangan dalam penggunaan dana pinjaman yang tidak sesuai dengan perjanjian maka pihak pengawasan dapat segera melaporkannya kepada kepala cabang bank yang bersangkutan untuk diambil tindakan segera misalnya dengan menghentikan aktivitas rekening pinjamannya. Bilamana aktivitasnya tidak disalurkan lewat rekening pinjamannya, suatu tindakan yang sudah menyimpangi perjanjian, maka bank negara yang bersangkutan dapat meminta keterangan bank lainnya seandainya diketahui nasabah debiturnya ternyata menggunakan bank tertentu tersebut dan merundingkan keadaan debiturnya. Paling sedikit bank tertentu tersebut juga bisa ikut berhati-hati terhadap nasabah bersama ini.

Di samping usaha untuk sekedar mencegah aliran dana keluar ini maka pihak bank negara seharusnya juga melakukan tindakan penagihan langsung kepada para debitur nakal ini. Namun usaha ini sangat sukar lebih-lebih bila nasabah debiturnya sudah tidak mempunyai itikad baik dan dilain pihak bank tidak mempunyai alat pemaksa. Melakukan penagihan dengan cara kurang

menyenangkan misalnya dengan cara menakut-nakuti debitur juga tidak diperkenankan oleh karena akan terkena sanksi pasal 335 ayat (1) huruf I Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) perihal pemaksaan dan ancaman.

Perbankan biasanya mengambil jalan kompromi yakni memberikan kelonggaran bagi nasabah debiturnya untuk berusaha memulihkan jalannya usaha perusahaannya. Berbagai macam jalan dapat dilakukan pihak bank mulai dari memberikan nasihat management, membantu mencarikan pasar bagi produk debiturnya, memberikan keringanan bunga dan denda bahkan sering diberikan tambahan fasilitas kredit baik untuk menambah modal kerjanya maupun sekedar untuk kapitalisasi tunggakan bunga. Keuntungan cara ini bagi bank cukup jelas yakni bank tidak terpaksa harus menyediakan dana penghapusan portofolio kreditnya yang menjadi macet. Dana penghapusan ini bila tidak mampu disediakan oleh bank yang bersangkutan maka akan sangat menyusutkan jumlah modalnya.

Sebelum menggunakan cara lainnya sebagaimana akan dibahas pada bagian lainnya dari bab ini maka ada baiknya dicari jalan keluar yang masih mengandung unsur kompromi sehingga dapat dihindari proses yang berbelit-belit yang mungkin akan merugikan kedua belah pihak. Cara kompromi ini adalah dengan melalui jasa lembaga arbitrase. Di Indonesia kemungkinan penyelesaian masalah di depan lembaga arbitrase jarang dilakukan padahal terdapat peraturan yang sebagaimana dikemukakan oleh Akhmad Ichsan (1992 : 8 & 9) masih dapat diberlakukan dahulu pasal 615 sampai dengan pasal 651 *Reglement op de Burgerlijke Rechtsvordering* disingkat B.Rv. atau RV atau sekarang Undang-Undang No 30 Tahun 1999. Apabila perselisihan ini juga menyangkut pihak-pihak diluar negeri maka dapat pula dilakukan penyelesaian melalui perwasitan berdasarkan *Arbitration Rules and Conciliation United Nations Commission on International Trade Law* (UCITRAL) yang untuk Asia Tenggara terdapat sebuah Regional Centre for Arbitration di Kuala Lumpur. Menurut penulis di atas maka penggunaan

Lembaga Arbitrasi ini akan menghemat waktu dan keputusannya akan dirasakan mempunyai mutu yang lebih baik atau bersifat variatif karena dibuat oleh mereka yang terpilih dan ahli di bidangnya.

Arbitrasi yang bermaksud menyelesaikan perselisihan dalam bidang hukum perdata sangat berguna dalam menyelesaikan perselisihan antara perusahaan-perusahaan besar yang beroperasi secara internasional atau melampaui batas-batas negara yang terpaksa beroperasi dalam lingkungan sistem hukum yang sangat berbeda-beda. Bila salah satu partner berada dalam posisi tawar yang lemah misalnya perusahaan yang menerima bantuan dari prinsipalnya maka biasanya dipaksakan untuk memakai hukum dari negara siprinsipal. Dalam perdagangan internasional kemudian berkembang suatu konvensi yang dirasakan lebih adil yakni misalnya dalam hal perdagangan ekspor dan impor berdokumen maka biasanya pihak yang membuka Letter of Credit secara jelas mencantumkan persyaratan bahwa hubungan dalam transaksi ini tunduk kepada *Uniform Custom and Practice for Documentary Credit Revision 1993 dari International Chamber of Commerce 500* sehingga bila terjadi perselisihan maka hukum yang dipakai adalah Uniform Custom and Practice ini, baik itu diselesaikan lewat pengadilan maupun cara lainnya. Dengan demikian bahkan lembaga peradilan diberbagai negara tersebut mengesampingkan hukum nasionalnya dan menerapkan sesuatu yang sudah dianggap sebagai hukum internasional.

Demikian telah dibahas usaha penyelesaian piutang negara oleh pihak bank milik negara itu sendiri yang nampak masih sulit. Namun harus dipahami pula bahwa usaha penyelesaian piutang negara yang bermasalah ini merupakan hal yang sangat perlu karena dana negara yang menjadi masalah tersebut masih sangat diperlukan oleh calon nasabah lainnya untuk memajukan usahanya sehingga tidak adil bila dibiarkan ditangan pihak debitur demikian saja melebihi waktu yang telah diperjanjikan. Dana negara yang terbatas tersebut bagaimanapun secara nasional masih sangat diperlukan

untuk multiplikasi dinamika kegiatan ekonomi menuju kearah kemakmuran bersama.

2 . 2 . 2 . *Panitia Urusan Piutang Negara.*

Untuk memahami lembaga-lembaga yang mengurus piutang negara yang bermasalah ini memang diperlukan penelusuran lebih lanjut karena apa yang berdiri saat ini seolah-olah merupakan dua lembaga yang berbeda yakni lembaga yang bernama Panitia Urusan Piutang Negara yang merupakan lembaga yang menerima penyerahan piutang negara yang bermasalah dari lembaga-lembaga negara (bank milik negara, perusahaan negara dan lainnya) dan merupakan lembaga yang resminya menentukan kebijaksanaan penyelesaian piutang negara. Dilain pihak terdapat lembaga yang bernama Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara yang dalam praktek sehari-hari melalui Kantor Pelayanan Pengurusan Piutang Negara diberbagai kota provinsi memainkan peranan yang amat penting dalam usaha penyelesaian piutang negara tersebut.

Mula-mula memang hanya terdapat satu lembaga yakni Panitia Penyelesaian Piutang Negara yang pembentukannya didasarkan pada keputusan Penguasa Perang Pusat Kepala Staf Angkatan Darat No. Kpts/Paperpu 0241/1958 . Keputusan ini mempunyai karakteristik penting sebagai mana disebutkan dibawah ini.

- Bersifat sementara atau darurat baik karena pengambil keputusan adalah lembaga darurat dan kondisinya secara umum juga darurat.
- Dalam keadaan mendesak karena piutang negara yang besar yang tidak mungkin diurus dengan menggunakan prosedur biasa sebagaimana disediakan dalam Herzien Inlandsch Reglement dari Staatblad 1941 No. 44 pasal 195 dan seterusnya.

Menjadi pertanyaan apakah yang dimaksud dengan “tidak mungkin diurus dengan peraturan biasa” tersebut adalah merupakan gejala yang tiba-

liba muncul karena kondisi darurat sangat berbahaya ataukah suatu gejala yang sebenarnya sudah menahun yang diakibatkan oleh perkembangan perekonomian umumnya. Apabila yang dimaksud adalah kondisi sulit diurus karena keadaan ekonomi umum yang buruk dan makin diperparah oleh kondisi negara dalam bahaya dan kemudian bila dibiarkan akan membahayakan kelangsungan hidup negara maka keputusan itu patut dipuji. Ketahanan negara menurut pendapat ini bukan hanya dipengaruhi oleh serangan fisik dari luar akan tetapi juga dipengaruhi oleh kemerosotan ekonomi di dalam negeri. Cara berpikir semacam ini nampaknya tetap dipertahankan sehingga keadaan darurat tersebut tetap dianggap ada sampai sekarang dan keberadaan lembaga tersebut tetap dipertahankan.

Pengambil keputusan tersebut yakni Penguasa Perang Pusat adalah merupakan lembaga yang bersifat sementara dan darurat sehingga lembaga tersebut maupun keputusan yang diambilnya pada suatu saat harus juga berakhir. Demikianlah pada tanggal 16 Desember 1960 lembaga tersebut telah dihapuskan dan semua peraturan yang dibuatnya dengan sendirinya juga berakhir dan tidak berlaku lagi berdasarkan pasal 61 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 23 Tahun 1959 tentang keadaan bahaya berhubungan dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 22 Tahun 1960.

Akan tetapi karena penyelesaian masalah piutang negara yang dapat dilakukan secara singkat dan efektif tersebut dalam situasi kemudian masih dianggap diperlukan maka dengan berbagai perubahan tentang susunan, tugas dan wewenang Panitia Penyelesaian Piutang Negara tersebut diatur kembali yakni dengan Undang Undang No 49 Prp Tahun 1960 yang kemudian menjadi peraturan pokok bagi usaha penyelesaian masalah piutang negara sampai sekarang. Bentuk peraturan perundangan ini dianggap lebih bersifat permanen terutama dengan adanya ketentuan dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1961, meskipun bentuk peraturan ini semula juga bersifat darurat. Demikianlah peraturan ini lahir dari situasi darurat untuk menjawab kondisi

yang saling jalin menjalin antara kesulitan yang menahun dalam penyelesaian piutang negara yang sebagian timbul karena perpindahan penanganan kegiatan ekonomi dari berbagai perusahaan Belanda dan kondisi yang memang sulit dalam keadaan peralihan tersebut. Pembuat peraturan ini yakni Penguasa Perang Pusat maupun Pemerintah sama-sama berpendapat bahwa dengan cara penagihan yang khusus ini maka hasilnya cukup baik karenanya akan diteruskan dengan cara pengaturan oleh undang-undang.

Lembaga pengurusan piutang negara berdasarkan Undang Undang No 49 Prp Tahun 1960 ini kemudian memperoleh pedoman dalam pelaksanaan operasinya yakni sebagaimana ditentukan oleh Keputusan Menteri Pertama Republik Indonesia No 454/MP/1961 tanggal 26 Desember 1961 terutama yang berkaitan dengan susunan pengurus yakni yang terdiri dari 5 (lima) anggota yakni :

- 1 (satu) orang pejabat Angkatan Perang.
- 2 (dua) orang pejabat Departemen Keuangan
- 1 (satu) orang pejabat Departemen Kepolisian Negara
- 1 (satu) orang pejabat Bank Indonesia.

Selanjutnya Panitia ini dibantu oleh sebuah staf Administrasi yang merupakan badan pelaksana pekerjaan sehari-hari dengan 6 (enam) bagian yang terdiri dari Bagian Umum, Bagian Pemeriksaan, Bagian Keuangan, Bagian Penyitaan dan Bagian Pengawasan.

Dengan demikian terdapat sebuah lembaga yang berwenang untuk menentukan kebijaksanaan dan memberikan keputusan-keputusan penting disamping sebuah lembaga administrasi yang melaksanakan keputusan dan kebijaksanaan tersebut dan yang sehari-hari melaksanakan tugas yang amat penting termasuk melakukan pemeriksaan dan penyitaan. Susunan kedua lembaga tersebut sejauh memungkinkan juga diterapkan di Daerah Tingkat Satu (Dati Satu) sejauh lembaga demikian dibutuhkan di daerah tersebut. Sedangkan diikuti sertakannya pejabat-pejabat non keuangan adalah dengan maksud untuk mengamankan dan memperlancar pelaksanaan tugas Panitia



Penyelesaian Piutang Negara mengingat kedua instansi tersebut yakni Angkatan Perang dan Kepolisian mempunyai personil dan peralatan yang memadai pada waktu itu dibanding instansi lainnya. Pengaruh psikologisnya diharapkan juga akan memperlancar tugas panitia tersebut.

Terdapat beberapa kali perubahan peraturan-peraturan yang kesemuanya dimaksudkan untuk memberikan kemantaban dan penyesuaian tugas Panitia ini.

- Keputusan Presiden No. 11 Tahun 1976 tentang perubahan dari Panitia Penyelesaian Piutang Negara menjadi Panitia Urusan Piutang Negara.
- Keputusan Presiden No. 21 Tahun 1991 tentang Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara sebagai lembaga pengurus yang bertugas sehari-hari yang di Daerah Tingkat Satu dilaksanakan oleh Kantor Wilayah Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara dengan Kantor Pelaksana yakni Kantor Pelayanan Pengurusan Piutang Negara dan lembaga yang bernama Kantor Lelang Negara. Sementara itu masih terdapat lembaga interdepartemental yakni Panitia Urusan Piutang Negara dengan cabang-cabangnya di daerah.

Yang nampak terus berubah dan kini lebih dikukuhkan adalah lembaga pengurusan piutang negara bermasalah yang tadinya hanya merupakan staf pembantu Panitia Urusan Piutang Negara kini menjadi sebuah lembaga bernama Badan Urusan Piutang Dan Lelang Negara. Sebuah lembaga yang mengkoordinasikan Kantor Pelayanan Pengurusan Piutang Negara dan Kantor Lelang Negara. Lembaga inilah yang pada hakekatnya merupakan lembaga yang sebenarnya mengurus permasalahan piutang negara meskipun masih juga melaksanakan kebijaksanaan dan tugas-tugas yang seharusnya dilaksanakan Panitia Urusan Piutang Negara.

Sebagaimana Panitia Urusan Piutang Negara yang menurut pasal 3 Undang-Undang No 49 Prp Tahun 1960 dinyatakan bertanggung jawab kepada Menteri Keuangan maka kedudukan Panitia Urusan Piutang Negara dilingkungan organisasi Departemen Keuangan ditetapkan oleh Surat

Keputusan Menteri Keuangan No 57/Men.Kew/1967 tanggal 22 Mei 1967. Dengan kedudukan yang demikian ini maka timbulah pertanyaan apakah kedua lembaga ini yang bernaung dan menjadi bagian dari lembaga tata usaha negara yakni Departemen Keuangan dengan sendirinya juga merupakan lembaga tata usaha negara yang keputusannya merupakan keputusan tata usaha negara.

Mengenai pengertian lembaga tata usaha negara dan keputusan tata usaha negara dapat kiranya diikuti tulisan Philipus M Hadjon (1994 : 138) yang berbunyi sebagai berikut :

Pengertian badan atau pejabat tata usaha negara dirumuskan dalam pasal 1 angka 2 Undang-Undang No 5 Tahun 1986. Pada dasarnya badan atau pejabat tata usaha melakukan urusan pemerintahan. Penjelasan atas pasal 1 angka 1 menyatakan yang dimaksud dengan pemerintahan adalah kegiatan yang bersifat eksekutif. Nampaknya istilah eksekutif begitu populernya kita gunakan tanpa menyadari kontradiksi yang terdapat dalam pengertian itu sendiri. Pada dasarnya pemerintahan tidak hanya melaksanakan undang-undang akan tetapi atas dasar *freies ermessen* dapat melakukan perbuatan-perbuatan lainnya meskipun belum diatur secara tegas. Kepustakaan Belanda lebih populer menggunakan istilah "bestuur" dari pada istilah "uitvoerende macht" (Poly Juridisch Zakboekje h B2/30-31) dalam kaitannya dengan KTUN disamping keputusan pelaksanaan (Executive decisioen atau vrij beschikking). Kepustakaan Belanda menggambarkan kegiatan/lapangan "besturen" adalah seluruh lapangan kegiatan negara setelah dukurangi "regelgeving" dan "rechtspraak" (*elgemene bepalingen van administratiefrecht, rapport h 2*)

Dari kutipan diatas dapatlah disimpulkan bahwa Panitia Urusan Piutang Negara dan Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara adalah Lembaga Tata Usaha Negara yang tidak bertindak sebagai *regelgeving* dan bukan lembaga *rechtspraak* atau lembaga peradilan. Sebagaimana nanti terbukti di dalam pembicaraan mengenai tugas dan wewenangnya maka lembaga ini hanyalah sebuah lembaga tata usaha negara yang melaksanakan sebagian dari fungsi

pengadilan yang amat terbatas yakni dalam hal penyitaan dan pelaksanaan eksekusi setelah didahului oleh surat paksa sebagaimana juga diberikan hak tersebut dahulu kepada instansi pajak sesuai dengan Undang-Undang No 19 tahun 1959. Bila penyitaan dan pelelangan itu adalah penyitaan dan pelelangan barang jaminan yang dilkat oleh akta hipotik atau hak tanggungan maka kewenangan Panitia Urusan Piutang Negara dan Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara adalah merupakan kewenangan yang juga dimiliki oleh setiap pemegang hipotik atau pemegang hak tanggungan lainnya.

Dalam menjalankan tugasnya Panitia Urusan Piutang Negara dan Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara ini memasuki kedua wilayah yakni wilayah *gebonden beschikking* seperti penerbitan keputusan atau izin melakukan perpanjangan waktu penyelesaian piutang atau memberikan izin untuk melakukan pembayaran dengan cara angsuran dan lain-lain keputusan atau izin yang diberikan kepada debitur dan sebaliknya melakukan tindakan mencabut izin-izin tersebut. Sedangkan yang masuk dalam wilayah *vrij beschikking* adalah keputusan melepas barang jaminan dalam suatu lelang meskipun harga tersebut masih di bawah harga patokan yang telah ditetapkan sebelumnya dengan alasan misalnya dengan mempertimbangkan kondisi barang jaminan yang akan semakin rusak atau karena memang harga pasar pada saat itu dan pada saat kemudian diperkirakan akan menurun. Pertimbangan-pertimbangan yang diambil oleh Panitia Urusan Piutang Negara ini berdasarkan kebebasan dalam kerangka melaksanakan fungsinya sebaik-baiknya.

Elijana S, (1998 : 8) menyatakan bahwa dalam hal lelang eksekusi belum terlaksana dan mengingat bahwa produk Panitia Urusan Piutang Negara berupa surat paksa merupakan atau termasuk Penetapan Badan Eksekutif yang final dan individual , oleh karenanya merupakan obyek Pengadilan Tata Usaha Negara, maka tergantung pada hasil pemeriksaan Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap penerbitan atau lahirnya surat paksa tersebut apakah mengandung cacat hukum maka Pengadilan Tata Usaha

Negara akan mengabulkan gugatan penggugat (debitur) kalau tidak terbukti gugatan akan ditolak.

Dalam hal eksekusi lelang telah selesai dilaksanakan maka Elijana berpendapat bahwa debitur sudah tidak dapat menggugat lagi kepada Pengadilan Tata Usaha Negara. Di sini mudah timbul anggapan bahwa Panitia Urusan Piutang Negara dan Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara berfungsi sebagai quasi judicial organ atau pengadilan semu karena mempunyai wewenang yakni dengan mengeluarkan surat paksa, kemudian melakukan eksekusi terhadap barang milik debitur. Sebenarnya tidak demikian sebab menurut Elijana eksekusi tersebut yang diakhiri dengan berita acara lelang bukan merupakan atau tidak termasuk kategori Penetapan dari Badan Eksekutif yang bersifat final dan individual, tetapi merupakan bukti otentik telah terselenggaranya lelang eksekusi berdasarkan pernyataan bersama atau berdasarkan pasal 14 Keputusan Menteri Keuangan No 293/KMK.09/1993 cukup dengan menggunakan surat paksa, oleh karenanya hal itu tidak masuk atau bukan merupakan obyek Pengadilan Tata Usaha Negara. Dalam hal terjadinya eksekusi sebagaimana dinyatakan diatas sebenarnya juga dapat dipandang dari sudut pelaksanaan perjanjian biasa yang diberikan kewenangan eksekutorial sebagaimana pada akta hipotik. Hanya disini sebagai pejabat pendaftar menurut pasal 3 ayat (2) dari Keputusan Menteri Keuangan No 293/KMK.09/1993 adalah Panitia Urusan Piutang Negara sendiri. Pernyataan Bersama itu mempunyai kekuatan pelaksanaan seperti suatu putusan hakim dalam perkara perdata yang mempunyai kekuatan hukum yang pasti. Pernyataan atau perjanjian bersama ini kemudian juga dilaksanakan pada waktunya sesuai perjanjian tersebut dengan penerbitan surat paksa sebagai tindakan awal untuk penyitaan kemudian pelelangan. Menurut penjelasan pasal 11 dari Undang-Undang No 49 Prp Tahun 1960 surat paksa tersebut mempunyai kekuatan yang sama seperti grosse dari putusan hakim dalam perkara perdata yang tidak dapat dimintakan banding lagi dari hakim atasan.

Dengan demikian semakin jelas bahwa tidak dapat diganggu gugatnya keputusan eksekusi dari Panitia Urusan Piutang Negara tersebut bukanlah disebabkan oleh kedudukan lembaga ini sebagai *Rechtspraak* atau sebagai *quasi judicial organ* akan tetapi karena sifat dari pelaksanaan eksekusi itu sendiri yang telah didasari oleh suatu perjanjian atau ketetapan berdasarkan peraturan perundangan yakni terutama pasal 1178 ayat (2) *Burgerlijk Wetboek* yang memberikan kewenangan untuk melakukan eksekusi yang tetap sebagaimana dalam akta hipotik dan berdasarkan Pasal 1211 *Burgerlijk Werboek* dilakukan melalui Kantor Lelang Negara yang di dalam hal ini kebetulan menjadi satu lembaga di bawah Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara.

Kenyataan bahwa Panitia Urusan Piutang Negara dan Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara ini merupakan lembaga tata usaha negara juga dapat ditinjau dari sudut pendirian lembaga ini. Undang- Undang No 49 Prp Tahun 1960 menetapkan berdirinya Panitia Urusan Piutang Negara itu sebagai lembaga negara yang menurut pasal 3 dari undang-undang tersebut ditetapkan bertanggung jawab kepada Menteri Keuangan yang berarti bahwa lembaga ini berada di dalam lingkungan Departemen Keuangan. Organisasi, kewenangan dan tanggung jawabnya juga ditetapkan dengan peraturan perundangan yang jelas, yang dibuat oleh Menteri Pertama (pada waktu itu) dan selanjutnya oleh Menteri Keuangan.

Bila ditilik dari peraturan-peraturan ini maka :

- Terdapat kewenangan untuk bertindak atas nama pemerintah (*bevoegheid*) untuk menyelesaikan piutang negara.
- Terdapat juga kewenangan mewakili pemerintah untuk melakukan perbuatan hukum privat (*bekwaamheid*).

Sebagai lembaga yang demikian maka Panitia Urusan Piutang Negara dapat dituntut dimuka Pengadilan Tata Usaha Negara atau di muka Pengadilan Perdata biasa. Ini menunjukkan lagi bahwa lembaga ini bukan pengadilan atau *quasi judicial organ* terbukti putusan dan tindakannya masih

dapat dituntut dimuka hakim pengadilan. Apabila keputusan yang diambil adalah keputusan yang memenuhi syarat dalam pasal 1 angka 3 dari Undang-Undang No 5 Tahun 1986 yakni penetapan tertulis, oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara, merupakan tindakan Hukum Tata Usaha Negara, bersifat konkrit, individual, final dan memberi akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata, maka tindakannya tersebut dapat dituntut dimuka Pengadilan Tata Usaha Negara. Dalam kreteria inilah Elljana menganggap surat paksa dari Panitia Urusan Piutang Negara sebagai Keputusan Tata Usaha Negara.

Kecuali itu penggolongan lembaga ini sebagai Lembaga Tata Usaha Negara juga dapat dilihat dari ketentuan undang undang yang menyatakan bahwa lembaga ini ditetapkan dibawah Lembaga Tata Usaha Negara yakni Departemen Keuangan. Hal ini ditegaskan lagi oleh Surat Keputusan Menteri Keuangan No 57/KMK/1967 mengenai tempat Panitia Urusan Piutang Negara didalam organisasi Departemen Keuangan. Karena ditetapkan menjadi bagian dari Tata Usaha Negara maka dengan sendirinya lembaga ini juga menjadi Lembaga Tata Usaha Negara . Hanya putusannya dan tindakannya memang harus dibedakan apakah itu merupakan Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana kreteria di atas dan keputusan-keputusan lainnya.

Dari fakta bahwa semua peraturan perundangan berkenaan dengan Panitia Urusan Piutang Negara dan Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara tidak dapat dijumpai suatu ketentuan yang menegaskan kedudukannya sebagai suatu lembaga peradilan sebagaimana peradilan pajak sehingga dapat disimpulkan sebagai lembaga tata usaha negara tidaklah harus disimpulkan bahwa lembaga ini kurang mempunyai kekuatan dalam menyelesaikan masalah piutang negara. Sebuah lembaga tata usaha negara yang mempunyai kewenangan yang jelas, mempunyai organisasi yang kuat dan mempunyai sumberdaya manusia yang baik tentu juga dapat menyelesaikan tugasnya dengan baik.

2.2.3 . Badan Penyehatan Perbankan Nasional dan Asset Management Unit

Badan Penyehatan Perbankan Nasional ini beserta Asset Management Unitnya didirikan Pemerintah dengan Keputusan Presiden No 27 Tahun 1998 berdasarkan amanat yang diberikan oleh pasal 37A ayat (1) Undang-Undang No 10 Tahun 1998 yang berbunyi :

Apabila menurut penilaian Bank Indonesia terjadi kesulitan perbankan yang membahayakan perekonomian nasional, atas permintaan Bank Indonesia, Pemerintah setelah berkonsultasi kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dapat membentuk badan khusus yang bersifat sementara dalam rangka penyehatan bank.

Pasal 37A ayat (2) menyatakan :

Badan khusus sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) melakukan program penyehatan terhadap bank-bank yang ditetapkan dan diserahkan oleh Bank Indonesia kepada badan dimaksud.

Dari kedua ayat dari pasal 37A tersebut dapat kiranya diketahui hal-hal sebagai berikut :

Tujuan Utama :

Tujuan utama dari pendirian lembaga ini adalah untuk penyehatan perbankan sehingga yang diurus dapat :

- Lebih sempit dari Panitia Urusan Piutang Negara karena hanya piutang-piutang pihak perbankan saja sedangkan Panitia Urusan Piutang Negara mengurus piutang Badan Usaha Milik Negara umumnya termasuk Bank Milik Negara.
- Lebih luas karena Badan Penyehatan Perbankan Nasional bukan hanya mengurus piutang dari perbankan milik negara akan tetapi justru mengurus permasalahan perbankan swasta.

Masalah tujuan pendirian Badan Penyehatan Perbankan Nasional yang dikaitkan dengan luas sempitnya urusan yang dibebankan kepadanya nampaknya sukar sekali dibedakan dengan tujuan dan ruang lingkup urusan yang dibebankan kepada Panitia Urusan Piutang Negara. Tugas Panitia Urusan Piutang Negara secara tidak langsung juga akan berarti selesainya piutang perbankan milik negara yang diantaranya juga terdapat interbank lending termasuk dengan pihak bank swasta. Jadi berarti juga melaksanakan tugas penyehatan sebagian perbankan nasional.

Pendirian badan ini berkaitan erat dengan program penjaminan simpanan nasabah pada sistim perbankan nasional berdasarkan Keputusan Presiden No 26 Tahun 1998 dengan ketentuan pokok sebagai berikut :

- Penjaminan berlaku secara umum untuk 212 bank sesuai dengan Keputusan Menteri Keuangan No 26/KMK.017/1998.
- Penjaminan diberikan dengan maksud untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap nilai rupiah dan dalam usaha untuk menekan kenaikan nilai valuta asing yang mengakibatkan krisis moneter dewasa ini.
- Jaminan dapat dibayar apabila kreditur dapat menyetujui bahwa Bank Umum atau Badan Penyehatan Perbankan Nasional dapat mengkompensasikan hutangnya dengan bank umum tanpa mempertimbangkan tanggal jatuh tempo.

- Pembayaran jaminan oleh Badan Penyehatan Perbankan Nasional tersebut diatas hanya dapat dilakukan setelah Bank Umum tidak dapat melakukan pembayaran kepada kreditur.
- Menurut Keputusan Menteri Keuangan No 26/KMK.017/1998 maka kewajiban yang dijamin sebagaimana dimaksudkan dalam Keputusan Presiden No 26 Tahun 1998 meliputi seluruh kewajiban pembayaran dari Bank Umum , baik dalam mata uang rupiah maupun dalam mata uang asing yang timbul sebelum, pada, atau sesudah hari pertama dari jangka waktu berlaku dan jatuh tempo pada atau sebelum hari terakhir dari jangka waktu berlaku, termasuk tapi tidak terbatas pada giro, tabungan, deposito berjangka dan deposito on call, obligasi, surat berharga, pinjaman antar bank, pinjaman yang diterima, swaps/hedges/futures, derivatives dan kewajiban kontijen (off balance sheet) lainnya, seperti bank garansi, standby letter of credit, performance bonds dan kewajiban-kewajiban sejenis lainnya selain yang dikecualikan dalam keputusan ini.
- Kewajiban yang dikecualikan yang terpenting adalah kewajiban kepada direksi, komisaris, pemegang 10% dari ekuitas dan mereka yang mempunyai wewenang pengendalian bank.
- Penjaminan ini berlaku sampai dengan 31 Desember 2000 dan otomatis diperpanjang 6 bulan kecuali Badan Penyehatan Perbankan Nasional menentukan lain.

Berdasarkan Keputusan Presiden No 26 Tahun 1998 tersebut diatas maka jelas negara memberikan penjaminan bagi semua simpanan nasabah pada sistim perbankan nasional sehingga apabila ada suatu bank swasta yang dilikuidasi maka negara juga yang akan mengeluarkan uang untuk menalangi kewajiban Bank Swasta Umum tersebut dan piutang bank swasta tersebut dengan demikian secara tidak langsung juga merupakan piutang negara dimana kemudian seharusnya juga akan menjadi kewenangan Panitia Urusan Piutang Negara untuk mengurusnya.

Apabila yang dimaksud adalah tujuan yang sempit yakni penyehatan perbankan dengan memberikan bimbingan management atau untuk sementara menempatkan sebuah team pada management suatu bank swasta tanpa harus menyelesaikan "non performing loan" dengan cara seperti dilakukan pihak Panitia Urusan Piutang Negara maka di kemudian hari akan terbukti bahwa cara demikian adalah kurang efektif. Mengurus asset dan liabilities sebuah bank yang cukup besar bukanlah hal yang mudah karena memerlukan sumber daya manusia yang baik dan cukup banyak, pada umumnya juga memerlukan tambahan modal kerja yang cukup besar (program rekapitalisasi), memerlukan *standard practice manual* yang mudah dipahami namun lengkap dan ketat dan persoalan teknis lainnya.

Memahami kesulitan yang membayang tadi maka pemerintah menyadari juga bahwa tujuan tersebut bukanlah tujuan yang sempit akan tetapi merupakan tugas yang cukup luas dengan memberikan kewenangan kepada Badan Penyehatan Perbankan Nasional yang cukup luas bahkan dapat dianggap berlebihan sebagaimana ditetapkan dalam pasal 37A dari Undang-Undang No 10 Tahun 1998 yang dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No 17 Tahun 1999. Terdapat dua hal yang menarik untuk dibahas berkenaan dengan fungsi Bank Indonesia dalam menetapkan bank mana saja yang harus diurus oleh Badan Penyehatan Perbankan Nasional dan sifat yang sementara dari keberadaan lembaga ini sendiri sebagai berikut :

Fungsi Bank Indonesia.

Dalam undang-undang ini Bank Indonesia mempunyai dua fungsi yakni sebagai pihak yang mengusulkan dibentuknya lembaga baru yang bernama Badan Penyehatan Perbankan Nasional dan sebagai pihak yang setelah menetapkan bank-bank yang tidak sehat kemudian menyerahkannya kepada lembaga penyehatan bank ini.

Fungsi Bank Indonesia yang pertama sebagaimana dimaksudkan oleh Undang-Undang No 10 Tahun 1998 ini memang merupakan fungsi Bank Sentral dimanapun didunia ini yakni sebagai pihak yang menilai keadaan ekonomi / keuangan negara dan pihak yang memberikan bimbingan, pengawasan dan regulasi kepada perbankan yang beroperasi diwilayah negara tersebut. Wewenang ini, sebelum terdapat kontroversi mengenai pemisahan fungsi Bank Indonesia sebagai pengawas dan pembina yang akan diserahkan kepada lembaga independen, adalah merupakan wewenang yang wajarnya dipegang oleh Bank Sentral suatu negara. Adapun Bank Sentral meminta bantuan public auditor yang terdaftar atau diakui oleh Pemerintah, tidaklah mengurangi wewenang Bank Sentral melakukan *inside examination* pada suatu bank kapan saja dianggap perlu dilakukan. Karena kesibukan Bank Sentral dalam mengurus masalah moneter negara maka bantuan pemeriksaan oleh *independent public auditor* adalah sangat membantu.

Bank Indonesia sebagai Bank Sentral itulah yang memberikan usulan kepada Pemerintah dalam hal ini Menteri Keuangan untuk menyatakan bahwa keadaan perbankan secara umum telah dalam keadaan "membahayakan perekonomian nasional" dan Menteri Keuangan dengan alasan ini setelah konsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia segera membentuk Badan Penyehatan Perbankan Nasional. Pernyataan Bank Indonesia secara umum ini tidak mungkin diberikan oleh Bank Indonesia apabila Bank Indonesia dipisahkan dari tugas mengadakan pemeriksaan dan bimbingan kepada perbankan umumnya di Indonesia. Bank Indonesia secara umum tidak dapat memberikan penilaian terhadap kesehatan perbankan bilamana tidak diperbolehkan mengadakan pemeriksaan kepada perbankan. Sehingga bilamana memang ditentukan dalam undang-undang baru tentang Bank Sentral yang menghilangkan hak untuk mengadakan pemeriksaan maka ketentuan dalam pasal 37A ayat (1) Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 ini tentu menjadi sebab dari adanya

antinomi yang harus dihindari dengan azas *lex posteriori derogat legi priori*, dan menunjukkan cara berpikir pembuat undang-undang yang bersifat inkonsisten. Kontroversi ini diakhiri dengan keluarnya Undang-Undang No 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia dimana kepada Bank Indonesia yang dijadikan lembaga independen ini dibebankan 3 (tiga) tugas pokok yakni menetapkan dan melaksanakan kewajiban moneter, menjaga kelancaran sistim pembayaran serta mengatur dan mengawasi perbankan.

Fungsi Bank Indonesia dalam ayat (2) dari pasal tersebut diatas sebagai penentu dan penyerah suatu bank kedalam pengurusan Badan Penyehatan Perbankan Nasional adalah merupakan peranan kedua yang patut memperoleh perhatian karena implikasinya yang cukup luas. Bilamana yang dimaksud dengan "penyerahan" adalah penyerahan yang bersifat memberikan tugas membimbing dan membina maka penyerahan ini dapat dilakukan tanpa kesulitan yuridis. Namun demikian bila penyerahan ini adalah dalam arti melakukan tindakan yang lebih luas misalnya dengan mengambil alih management bank yang bersangkutan atau bahkan mengambil alih asset bank baik yang berupa earning asset maupun fix asset dan menjualnya kepada pihak lainnya tentunya tindakan ini akan menimbulkan implikasi yang lebih dalam dan berakibat yang lebih luas.

Dalam penyerahan kepada Badan Penyehatan Perbankan Nasional yang bersifat meluas tersebut maka terlebih dahulu harus diperoleh persetujuan dari pengurus bank yang biasanya berbentuk perseroan terbatas dan dari para pemegang saham. Bagi pengurus dan pemilik bank pilihannya memang tidak begitu banyak yakni setuju dengan pengalihan management atau banknya ditutup. Penutupan bank ini berdasarkan Undang-Undang No 10 Tahun 1998 memang berada ditangan Bank Indonesia berbeda dengan Undang-Undang No 7 Tahun 1992 yang masih berada ditangan Menteri Keuangan karena yang memberikan izin juga Menteri Keuangan. Undang-Undang sebenarnya dapat saja secara langsung menetapkan sahnya tindakan penyerahan dalam arti luas ini tanpa

persetujuan pengurus dan pemilik (pemegang saham) akan tetapi sekali lagi ini akan menimbulkan komplikasi merusak prinsip kemandirian perseroan terbatas dan prinsip persetujuan dalam pengalihan hak milik seseorang atau sebuah badan usaha. Merubah prinsip menghormati hak milik orang lain dalam jangka panjang justru akan menimbulkan akibat yang jauh lebih buruk.

Sifatnya yang sementara.

Hal lain yang patut diamati adalah perihal sifat Badan Penyehatan Perbankan Nasional yang bersifat sementara seperti dinyatakan dalam pasal 37A ayat (1) dan ayat (8) dari Undang-Undang No 10 Tahun 1998 ini. Kata "Badan" sebenarnya mengandung pengertian yang lebih permanen dari pada kata "Panitia" sebagaimana dipakai dalam pendirian Panitia Urusan Piutang Negara. Padahal "Panitia" ini juga sudah berumur hampir 40 (empat puluh) tahun dan masih berdiri dan berfungsi. Pertanyaannya apakah dengan mengingat persoalannya yang bersifat jangka panjang dan rumit yang harus diselesaikannya maka lembaga yang tidak berbeda dengan lembaga yang bernama "Panitia" juga nantinya akan berlangsung dalam jangka yang lama sehingga pernyataan dalam pasal 37A ayat (1) Undang-Undang No 10 Tahun 1998 dan pasal 2 ayat (4) Peraturan Pemerintah No 17 Tahun 1999 tersebut merupakan suatu pernyataan yang kurang ada artinya dan berlebihan. Bukankah suatu lembaga atau suatu ketentuan dapat saja dihapuskan begitu saja oleh pembuat undang-undang bilamana saja terdapat alasan kuat untuk penghapusan tersebut ?

Demikian ketiga hal yang menarik perhatian yakni mengenai tujuan utama, fungsi Bank Indonesia dan sifatnya yang sementara dari Badan Penyehatan Perbankan Nasional. Selanjutnya perlu pula ditinjau perihal organisasi yang nampak tidak banyak berbeda dengan Panitia Urusan Piutang Negara karena organisasi Badan Penyehatan Perbankan Nasional ini

juga bernaung di bawah Departemen Keuangan dan harus bertanggung jawab kepada Menteri Keuangan sebagaimana disebutkan dalam pasal 37A ayat (7) dengan cara memberikan laporan kepada Menteri Keuangan. Sehubungan dengan itu timbul pula pertanyaan apakah Badan Penyehatan Perbankan Nasional ini juga merupakan lembaga tata usaha negara sehingga keputusannya yang bukan berbentuk penyitaan dan pelelangan barang jaminan yang dilkat dengan akta hipotik pertama dapat dikatakan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat digugat di depan Pengadilan Tata Usaha Negara ?

Berdasarkan klasifikasi bahwa Badan Penyehatan Perbankan Nasional ini adalah menjadi bagian dari Lembaga Tata Usaha Negara yang bernama Departemen Keuangan maka semua tindakan yang diambil berdasarkan ketentuan pasal 37A Undang-Undang No 10 Tahun 1998 asal memenuhi ketentuan dalam pasal 1 angka 4 dari Undang-Undang No 5 Tahun 1986, adalah merupakan Keputusan Tata Usaha Negara, sama halnya dengan Keputusan Panitia Urusan Piutang Negara, yang menjadi obyek Upaya Administrasi dan Banding Administrasi sebagaimana akan diuraikan kemudian. Dengan demikian sebagai pengurus dan atau pemilik bank yang diserahkan kepada Badan Penyehatan Perbankan Nasional yang belum menanda tanganni persetujuannya dapat mengajukan keberatan kepada Banding Administrasi asal dapat memberikan keterangan dan bukti yang lengkap. Namun demikian keberatan itu harus disampaikan dalam waktu yang singkat dan sebaiknya diadakan batas waktu tertentu agar tidak mengganggu maksud dari berbagai tindakan penyehatan perbankan yang juga membutuhkan proses yang cepat dan efektif.

Sementara itu Asset Management Unit yang merupakan bagian dari Badan Penyehatan Perbankan Nasional diberi wewenang untuk mengelola asset atau kekayaan bank yang diserahkan oleh Bank Indonesia karena bank tersebut telah dinilai dan ditetapkan sebagai bank yang tidak sehat. Menurut Christovito Wiloto (1999 : 1) asset bank yang akan segera dilelang adalah

milik 10 (sepuluh) bank beku operasi dan sebagian asset dari 3 (tiga) bank take over (bank yang diambil alih Pemerintah). Selanjutnya dibawah Badan Penyehatan Perbankan Nasional tersebut pihak Asset Management Unit bertugas untuk melakukan pembenahan terhadap asset melalui dua divisi, yakni pertama Divisi Investasi yang bertanggung jawab atas pengelolaan dan penjualan asset- asset bank. Jadi tugas divisi ini adalah untuk mengelola fix asset bank yakni kekayaan bank yang berupa benda-benda tetap seperti tanah dan gedung-gedung yang dimiliki bank, mobil dan kendaraan milik bank, software dan hardware komputer yang dipakai untuk mendukung sistim administrasi bank, automatic teller machine, alat-alat komunikasi dan lain-lain. Pada umumnya usaha perbankan, yang berbeda dengan usaha industri manufakturing, fix assetnya biasanya persinya kecil dibandingkan dengan seluruh asset pada sisi debit di neraca bank yang bersangkutan, karena lazimnya dianggap sebagai nonearning assets. Makin besar fix asset suatu bank maka makin kecil atau makin kurang pendapatan bank tersebut.

Yang kedua adalah Divisi Kredit yang bertanggung jawab atas penyelesaian kredit bermasalah pada sektor perbankan dengan melakukan berbagai usaha termasuk injeksi modal serta mengambil alih asset yang bermasalah. Divisi inilah yang sesungguhnya merupakan divisi utama yang menentukan berhasil tidaknya pelaksanaan tugas Badan Penyehatan Perbankan Nasional. Sebagian besar dari nilai asset bank adalah merupakan earning assets yang berupa penempatan dana bank pada pihak ketiga yang umumnya berupa pemberian fasilitas pinjaman kepada para debiturnya. Pada bank besar dan modern yang mempunyai jaringan operasi internasional sebagian cukup besar pula ditanamkan dalam bentuk international syndication loan dan berbagai arrangement lainnya pada pasar keuangan internasional. Dalam hal ini tentu saja upaya untuk mengurusnya oleh Asset Management Unit merupakan hal yang cukup sulit baik karena persyaratan internasional yang mengikatnya maupun karena ketertundukan perjanjian tersebut dalam hukum asing. Sebagian terbesar lainnya tentu saja di tempatkan dalam

fasilitas pinjaman yang diberikan kepada nasabahnya di dalam negeri. Bagaimanapun sifat operasi suatu bank dapat kiranya dipastikan bahwa pendapatan terbesar berasal dari operasi penempatan dana atau pemberian fasilitas pinjaman kepada perusahaan. Bila fasilitas pinjaman ini tidak menghasilkan bunga dan tidak menghasilkan angsuran pokok (*non performing*) maka tentu saja kesehatan bank menjadi sangat terganggu.

Dari data yang dikemukakan dalam Bab Pendahuluan nampak betapa dahsyatnya jumlah *nonperforming* loan yang dialami perbankan Indonesia. Badan Penyehatan Perbankan Nasional dalam slaran persnya tertanggal 4 April 1999 menyatakan bahwa pertanggal 31 Maret 1999 telah diterima pengalihan kredit macet dari 7 (tujuh) bank Badan Usaha Milik Negara (Bank Bumi Daya, Bank Dagang Negara, Bank Ekspor Impor Indonesia, Bank Pembangunan Indonesia, Bank Tabungan Negara, Bank Rakyat Indonesia dan Bank Negara Indonesia 1946) sebanyak 1.200 nasabah dengan nilai nominal total sebanyak Rp 106,7 triliun. Meskipun belum ada konfirmasi jumlah kredit macet dari perbankan swasta nasional yang diserahkan kepada Badan Penyehatan Perbankan Nasional namun dari jumlah yang macet sebagaimana dikemukakan dalam Bab 1 maka apabila bank swasta nasional tersebut mengalami kesulitan dan kemudian dilikuidasi padahal ada penjaminan uang nasabah kepada bank-bank tersebut berdasarkan Keputusan Presiden No 26 Tahun 1998 maka pada akhirnya Badan Penyehatan Perbankan Nasional tentu akan menerima pengalihan *nonperforming* loan dari bank bank yang harus ditutup tersebut sebagai kompensasi dari pembayaran penjaminan tersebut.

Banyak pihak terutama mereka yang dekat dengan kalangan pengusaha dan pedagang yang dimasa lalu hanya menggantungkan usaha dari "kucuran" dana perbankan pada saat krisis moneter ini mengharapkan bahwa usaha perbaikan atau penyehatan bank ini segera terwujud, sebab mereka beranggapan bahwa hanya bila perbankan berfungsi memberikan kucuran dana kredit lagi maka dunia usaha Indonesia dan dengan demikian

perekonomian kita akan segera pulih kembali. Pendapat ini tentu saja kurang tepat, sebab fungsi perbankan normalnya adalah sebagai lembaga perantara (*intermediary*) antara pemilik dana dengan mereka yang membutuhkan dana dengan mempertimbangkan resiko yang mereka terjemahkan dalam besar kecilnya nilai suku bunga yang ditarik. Makin berisiko suatu usaha maka makin tinggi pula bunga pinjaman yang harus dibayar debitur. Dengan kata lain kelancaran penyaluran atau kucuran dana kredit sangat bergantung pada kondisi ekonomi riil. Makin cerah kondisi sektor riil makin bergairah pula bank untuk menawarkan dananya.

Kondisi nyata yang belum baik ini pulalah yang sangat menghambat kinerja Asset Management Unit dalam usaha mencairkan barang jaminan atau asset bank yang tidak sehat. Menurut Theo F Toemeon *recovery rate* yakni kemampuan perolehan penjualan jaminan adalah sekitar 10% yang menurut para pengamat dikatakannya masih terlalu tinggi. Menurutnya di Thailand semula hanya 8,6% dari keseluruhan nilai yakni 371 milyar baht yang berhasil dilelang. Baru setelah salah satu investor dari Amerika Serikat masuk dan membeli asset senilai 100 milyar baht atau 22% dari nilai nominal maka lelang tersebut berhasil menjual 41% dari nilai total hingga 15 Desember 1998.

Dari hal-hal yang dikemukakan oleh pengamat ekonomi tersebut diatas kiranya terdapat hal penting yang perlu diperhatikan yakni untuk memperoleh harga yang baik dalam kondisi ekonomi dalam negeri yang demikian buruknya maka diperlukan penjualan atau pembeli dari luar negeri, dalam hal yang terjadi di Thailand tersebut adalah pengusaha dari Amerika Serikat. Akan tetapi untuk menarik minat para investor luar negeri yang berminat betul dan mempunyai modal yang cukup besar haruslah diciptakan kondisi sosial politik negara yang cocok.

2.3. Pembahasan Tentang Kedudukan dan Wewenang Lembaga Pengurusan Piutang Negara.

2.3.1. Kedudukan Panitia Urusan Piutang Negara terhadap Debitur.

Yang menjadi landasan utama kedudukan lembaga pengurusan piutang negara ini adalah hubungan hukum berupa penyerahan penagihan piutang negara dari pihak Badan Usaha Milik Negara terutama Bank Milik Negara berlandaskan perintah dalam pasal 12 Undang-Undang No 49 Prp Tahun 1960. Bila mengingat hasil penagihan tersebut setelah dikurangi biaya penagihan diserahkan kepada Badan Usaha Milik Negara tersebut maka dapat disimpulkan bahwa hak atas piutang tersebut masih berada di tangan Badan Usaha Milik Negara tersebut sehingga hak-haknya juga masih tetap sama sebagaimana ditetapkan dalam perjanjian pinjam meminjam. Perjanjian antara pihak Badan Usaha Milik Negara dengan debitur tersebut dengan demikian masih berlaku sama sebagaimana adanya. Dalam hal pihak debitur kemudian akan membayar hutangnya maka pembayaran tersebut menurut pasal 1385 *Burgerlijk Wetboek* harus dilakukan atau diberikan kepada Panitia Urusan Piutang Negara yang bertindak sebagai kuasa pihak kreditur yang dalam hal ini adalah Badan Usaha Milik Negara atau Bank Milik Negara yang bersangkutan.

Dengan demikian maka sesungguhnya Panitia Urusan Piutang Negara mempunyai tugas yang sangat khusus yakni melakukan usaha penagihan piutang-piutang negara yang telah jatuh tempo dan telah tetap jumlahnya dan tidak melakukan pengurusan piutang sebagaimana menjadi tugas kreditur aslinya yakni Badan Usaha Milik Negara terutama Bank Milik Negara. Masalah penambahan piutang atau pengurangannya bukanlah menjadi wewenangnya. Jumlah piutangnya tetap meskipun lembaga ini mempunyai kewenangan untuk menetapkan harga limit minimum dalam proses pelelangan barang jaminan, oleh karenanya lembaga ini berdasarkan pasal 1131 dan 1132 *Burgerlijk Wetboek* juga berwenang untuk mengusahakan pembayaran oleh debitur meskipun pembayaran tersebut bukan berasal dari barang jaminan.

Meskipun pada umumnya peralihan upaya penagihan ini dilakukan dengan persetujuan debitur yakni dengan membuat "*Pernyataan Bersama*" namun pihak Panitia Urusan Piutang Negara juga mempunyai wewenang khusus untuk melakukan pengurusan piutang negara melalui *surat paksa* berdasarkan pasal 21 huruf (b) dari Keputusan Menteri Keuangan No 376/KMK.01/1998.

Dalam posisi sebagai kuasa pihak siberpiutang itu maka secara umum sebenarnya pihak lembaga pengurusan piutang negara terutama pihak Panitia Urusan Piutang Negara oleh undang-undang diharuskan untuk memposisikan diri bukan sebagai Lembaga Tata Usaha Negara yang dapat menggunakan kewenangan publiknya akan tetapi sejauh mungkin diharuskan bertindak dan memposisikan diri sebagai badan hukum perdata yang sejajar dengan pihak debitur dengan alasan dibawah ini.

- Lembaga ini hanya berkedudukan sebagai kuasa pihak Badan Usaha Milik Negara yakni antara lain Bank Milik Negara sebagai kreditur yang melakukan usaha dan transaksi yang bersifat perdata.
- Lembaga ini oleh karenanya harus konsistens dalam tindakannya bahwa pada awal tugasnya harus dibuat sebuah perjanjian bersama atau pernyataan bersama dengan pihak debitur penanggung hutang bahwa debitur mengakui jumlah besarnya hutang secara tepat sebagaimana ditentukan oleh pasal 10 Undang-Undang No 49 Prp Tahun 1960. Pernyataan bersama ini merupakan penegasan bahwa transaksi telah terjadi bahkan dipertegas dengan pernyataan bersama tersebut.

Terlihat jelas usaha pihak pembuat undang-undang pada waktu itu untuk tetap rendah hati dan konsistens dengan sistim hukum yang berlaku dan azas-azas yang melandasi sistim hukum ini yakni memperlakukan lembaga yang termasuk dalam unit pemerintahannya untuk tunduk pada prinsip kesetaraan dan keadilan dalam upaya campur tangan negara dalam kegiatan ekonomi. Posisi yang diberikan kepada lembaga pengurusan piutang negara ini tentu sangat berbeda dengan instansi pajak yang dengan sendirinya

mempunyai kewenangan yang lebih besar dan luas yang dapat memaksa pihak wajib pajak untuk membayarnya tanpa adanya pernyataan bersama tersebut.

Dalam hal pernyataan bersama ini tidak dapat dibuat karena pihak debitur atau penanggung hutang tidak bersedia menandatangani pernyataan tersebut maka sebenarnya pihak Panitia Urusan Piutang Negara masih mempunyai kewenangan berdasarkan pertama bahwa perjanjian kredit itu masih mengikat pihak debitur atau penanggung hutang dan kedua penyerahan piutang tersebut tidak perlu harus memperoleh persetujuan pihak debitur berdasarkan Surat Keputusan Menteri Keuangan tersebut diatas. Yang menjadi masalah adalah kepastian besarnya piutang akan tetapi inipun dapat dikembalikan pada masalah pemisahan hutang pokok dan bunganya. Sekurang-kurangnya hutang pokok dulu bisa dibayar kembali sedang hutang bunga diperhitungkan kemudian. Solusi yang diberikan oleh pembentuk undang-undang adalah bahwa dalam hal tidak dicapai kesepakatan tentang pernyataan bersama itu pihak Panitia Urusan Piutang Negara diperkenankan untuk langsung mengadakan penagihan dengan menerbitkan surat paksa. Ini memberikan nuansa bahwa dalam keadaan yang memaksa maka prinsip kesetaraan tersebut dapat sedikit disimpangi

Kebijaksanaan yang diambil oleh pembuat undang undang tersebut juga dilandasi kenyataan bahwa untuk menjaga tetap berfungsinya sistim ekonomi pasar yang sehat dan telah memberikan bukti kemajuan ekonomi di berbagai negara modern dan dilain pihak juga masih memberikan peluang bagi keterlibatan negara yang memang diperlukan itu maka perlu dibuat kebijaksanaan dasar agar campur tangan negara itu bersifat terukur. Untuk memperoleh posisi "terukur" tersebutlah maka dibuat azas kesamaan dan kesetaraan dalam hubungan hukum antara pihak swasta dan lembaga negara yang memperoleh penyerahan piutang dari badan usaha milik negara tersebut. Dalam sistim ekonomi campuran itu maka hubungan hukum antara lembaga usaha negara dengan pihak swasta haruslah sejajar sehingga

interaksi antara keduanya dapat berjalan lancar. Pihak swasta oleh karena kekuatan hukum perdata akan merasa aman dalam berhubungan dengan lembaga usaha negara sehingga akan memperlancar hubungan dagang demi kemajuan ekonomi.

Secara Internal diantara lembaga-lembaga negara yang bernama Panitia Urusan Piutang Negara dengan Persero (Bank Milik Negara) bisa berlaku hukum publik seperti misalnya ketentuan dalam pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No 49 Prp Tahun 1960 yang mengharuskan pihak Persero untuk menyerahkan pengurusan piutang negara kepada Panitia Urusan Piutang Negara. Demikian juga hubungan antara Panitia Urusan Piutang Negara dengan pihak Departemen Keuangan perihal berbagai Instruksi, kebijaksanaan dan lain-lain yang dituangkan dalam berbagai surat keputusan termasuk masalah pengangkatan pejabat, susunan organisasi diberbagai kota provinsi dan lain-lain adalah bersifat hukum publik. Akan tetapi hubungan dengan pihak ketiga atau pihak luar atau pihak debitur tetap harus bersifat hubungan hukum perdata karena bagaimanapun hubungan transaksi awal antara debitur dan kreditur adalah hubungan hukum perdata. Mengenai masalah ini Rudhi Prasetya dalam komentarnya mengenai Persero (1995 : 106) menyatakan sebagai berikut :

..... Dari uraian sebelumnya, saya melihat dalam PERSERO terdapat dua macam hubungan hukum. Hubungan hukum yang bersifat privat dan hubungan hukum yang bersifat publik. Kedua hubungan ini berlaku secara sekaligus bersama-sama namun terpisah dengan bidangnya sendiri-sendiri. Yang pertama hubungan hukum dalam diri PERSERO itu sendiri serta hubungannya dengan pihak ketiga. Yang kedua hubungan hukum antara PERSERO itu dengan Pemerintah/Negara. Tentang hubungan hukum antara PERSERO dengan pihak ketiga, sudah tidak perlu diragukan lagi, berlakulah ketentuan-ketentuan dalam KUHD dan Hukum Perjanjian (Perdata) sepenuhnya.

Subyek penanggung hutang yang harus dihadapi oleh pihak Panitia Urusan Piutang Negara dan Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara

dapat terdiri dari orang perseorangan pribadi atau juga berupa badan usaha. Apabila itu merupakan diri perseorangan tentunya bagi Panitia Urusan Piutang Negara akan lebih mudah menghadapinya karena jelas siapa orangnya yang bertanggung jawab dan sampai sejauh mana pertanggung jawabannya yakni sampai dengan harta pribadinya. Akan tetapi halnya akan sangat berbeda apabila itu merupakan suatu badan usaha lebih-lebih yang berbentuk sebuah perseroan terbatas.

Kecuali pada hal yang ditentukan oleh pasal 3 ayat (2) Undang-Undang No 1 Tahun 1995 pihak Panitia Urusan Piutang Negara tidak begitu saja dapat meminta pertanggung jawaban kepada para pemegang saham, para komisaris dan Direksi secara pribadi untuk membayar hutang perseroan terbatas. Justru kata terbatas itu memberikan hak pertanggung jawaban terbatas kepada para pengurus dan para pemegang saham. Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 menegaskan bahwa tanggung jawab pemegang saham hanyalah sebatas nilai sahamnya dalam hal perseroan terbatas ini menderita kerugian. Pasal 85 dari undang-undang tersebut hanya menyatakan :

1. Setiap anggota Direksi wajib dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab menjalankan tugas untuk kepentingan dan usaha perseroan.
2. Setiap anggota Direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksudkan dalam ayat (1).

Jadi kesalahan itu terlebih dahulu harus dibuktikan dimuka sidang pengadilan sebelum anggota Direksi yang bersangkutan dapat dimintakan pertanggung jawabannya secara pribadi.

Sedangkan untuk anggota komisaris undang-undang tersebut dalam pasal 97 ayat (1) menyatakan :

Komisaris wajib dengan llikad baik dan penuh tanggung jawab menjalankan tugas untuk kepentingan dan usaha perseroan.

Untuk komisaris dengan demikian tidak secara tegas ditetapkan sanksi bila ia tidak menjalankan tugasnya dengan baik kecuali bila hakim secara spesifik memutuskan bahwa komisaris terbukti bersalah dan diberikan hukuman berupa penggantian kerugian.

Rudhi Prasetya (1995 : 9) menjelaskan mengenai sifat kemandirian perseroan terbatas tersebut sebagai berikut :

Adapun yang saya maksudkan dengan kedudukan mandiri PT, adalah bahwa PT itu dalam hukum dipandang berdiri sendiri autonom terlepas dari orang perseorangan yang berada dalam PT tersebut. Disatu pihak PT merupakan wadah yang menghimpun orang-orang yang mengadakan kerjasama dalam PT, namun dilain pihak segala perbuatan yang dilakukan dalam rangka kerjasama dalam PT itu oleh hukum dipandang semata-mata sebagai perbuatan badan itu sendiri. Demikian juga sebaliknya bila terjadi suatu hutang atau kerugian dianggap menjadi beban PT itu sendiri yang dibayarkan dari harta kekayaan PT semata-mata. Manusia perseorangan yang ada, dianggap lepas eksistensinya dari PT itu.

Ketentuan atau prinsip kemandirian perseroan terbatas itu yang sebenarnya juga sudah ada sebelum penetapan Undang-Undang No 1 Tahun 1995 tersebut agaknya berbeda dalam nuansa dengan apa yang ditetapkan dalam pasal 9 ayat (2) Undang-Undang No 49 Prp Tahun 1960 yang berbunyi :

Sepanjang tidak diatur dalam perjanjian atau peraturan yang bersangkutan, maka para anggauta pengurus dari badan-badan yang berhutang renteng terhadap hutang kepada negara.

Dalam masalah ini sulit diterapkan azas "*lex posteriori derogat legi priori*" sebab meskipun benar bahwa pasal 9 ayat (2) lebih baru dibanding *Wetboek van Koophandel* Tahun 1847 akan tetapi setelah itu diperbaharui lagi dengan Undang-Undang No 1 Tahun 1995.

Namun nampak bahwa adanya unsur inkonsistensi terhadap prinsip mandiri dari perseroan terbatas oleh pembuat undang undang dari Undang-Undang No 49 Prp Tahun 1960 juga disebabkan oleh kondisi sulitnya menagih piutang kepada perusahaan yang menjadi debitur karena apabila prinsip pemisahan kekayaan antara kekayaan perusahaan dengan kekayaan pribadi pengurusnya dipertahankan maka bisa jadi pihak Panitia Urusan Piutang Negara tidak akan memperoleh apapun karena harta kekayaan perusahaan biasanya sudah habis atau tidak mencukupi lagi. Meskipun benar pula bahwa apabila habisnya harta kekayaan perusahaan disebabkan oleh kesalahan pengurusnya maka berdasarkan pasal 85 ayat (2) Undang-Undang No 1 Tahun 1995 pihak pengurus masih dapat dimintakan pertanggung jawaban akan tetapi proses untuk sampai memperoleh keputusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum yang pasti masih memakan waktu lama sehingga kemungkinan bisa juga terjadi bahwa harta pribadipun dialihkan menjadi hak orang lain. Dalam masalah penagihan piutang negara ini unsur waktu adalah sangat penting baik karena masalah teknis ekonomis (*present value*) maupun masalah pengalihan harta tersebut diatas.

Sebenarnya hakim dapat pula menyelesaikan masalah antinomi dari peraturan-peraturan perundang-undangan ini dengan mengambil keputusan berlandaskan pada pertimbangan kenyataan pada perkara yang dihadapinya (*iudex facti*) dan memutuskan untuk mengesampingkan prinsip mandiri dari perseroan terbatas baik berdasarkan *Wetboek van Koophandel* (*Wvk*) maupun Undang-Undang No 1 Tahun 1995 perihal prinsip mandiri dari perseroan terbatas dan menentukan secara langsung bahwa pengurus perseroan terbatas harus bertanggung jawab secara pribadi terhadap seluruh hutang perseroan. Dalam pertimbangan hakim dapat mengemukakan *lex*

specialis derogat legi generali, sebab Undang-Undang No 49 Prp Tahun 1960 adalah merupakan hukum yang khusus yang berkenaan dengan usaha penyelamatan uang negara yang sangat dibutuhkan negara untuk melanjutkan usaha menumbuhkan kegiatan ekonomi secara umum. Dalam hal ini maka Panitia Urusan Piutang Negara memperoleh kedudukan yang lebih menguntungkan dibandingkan dengan kedudukan pengurus perseroan terbatas yang menjadi debfiturnya.

Meskipun mempunyai alasan yang cukup kuat dalam rangka penyelamatan uang negara namun inkonsistensi dalam penerapan undang-undang ini juga bukan tanpa resiko. Secara umum dan dalam jangka panjang pertumbuhan ekonomi juga dapat terganggu karena hasrat atau keinginan orang perseorangan untuk melakukan investasi dengan cara membeli saham perseroan terbatas akan berpikir dua kali dalam hal menanamkan modalnya bila terdapat kemungkinan menerima resiko menanggung hutang perusahaan dalam jumlah yang lebih besar dari nilai saham yang dibelinya. Lagi pula orang juga akan ragu-ragu untuk bekerja sebagai pengurus suatu badan usaha yang berbentuk perseroan terbatas itu. Dalam jangka panjang fungsi perseroan terbatas sebagai suatu badan usaha yang paling cocok untuk menghimpun modal yang cukup besar, jauh lebih besar dari modal perseorangan atau badan usaha lain seperti yayasan, perkumpulan atau firma dan merupakan organ yang paling efisien dalam mengurus usaha dalam skala besar, akan menjadi sangat terganggu.

Perihal persoalan tersebut di atas oleh Rudhi Prasetya (1995 : 12) dikemukakan lebih lanjut bahwa terdapat 3 (tiga) karakteristik perseroan terbatas yakni :

- Pertanggung jawaban yang timbul semata-mata dibebankan kepada harta kekayaan yang terhimpun dalam asosiasi.
- Sifat mobilitas atas hak penyertaan
- prinsip pengurusan melalui suatu organ.

Secara ekonomis unsur pertanggung jawaban terbatas tadi merupakan faktor yang penting sebagai umpan pendorong kesediaan menanamkan modal dalam PT.

Mungkin dalam pemikiran dapat ditentukan atau diatur bahwa pemegang saham hanya bertanggung jawab sejauh dan sejumlah nilai sahamnya saja sedangkan pengurus yang sekaligus juga pemegang saham terbesar harus bertanggung jawab secara pribadi dengan harta pribadinya. Konstruksi ini juga kurang adil karena perbuatan sebagai pengurus harus dipisahkan dengan perbuatannya sebagai pemilik saham yang tetap hanya bertanggung jawab sebatas nilai sahamnya. Sanksi atas kesalahan dalam melakukan profesinya sebagai pengurus sudah ditetapkan tersendiri sedangkan kediriannya sebagai pemegang saham hanya berhubungan dengan resiko sejauh nominal sahamnya.

Dilema diatas haruslah mendapat pertimbangan yang sungguh-sungguh sebelum secara umum memberikan kedudukan yang lebih kuat kepada salah satu pihak yakni lembaga pengurusan piutang negara. Jangan sampai penyimpangan dari suatu sistim yang berlaku umum bukan hanya di Indonesia itu akan menghilangkan keuntungan yang telah terbukti bagi kemajuan ekonomi . Perusahaan besar-besar yang memakai bentuk "Limited Liability Company" yang telah mengambil peranan yang penting di dunia ini ternyata dengan bentuk perusahaan demikian telah dapat menghimpun orang dan dana yang besar dengan sarana yang canggih lewat bursa-bursa atau pasar modal di pusat keuangan New York, HongKong, London dan lain-lainnya.

Sesungguhnya yang menjadi persoalan adalah bagaimana dalam waktu yang singkat pihak lembaga pengurusan piutang negara dapat bertindak menentukan siapa penanggung jawab dari hutang debltur dan dengan cara bagaimana pihak penanggung hutang dapat diminta "dengan sangat" untuk segera melakukan pembayaran bagi kepentingan perseroan terbatas itu. Apabila proses di muka Pengadilan dapat dilakukan secepatnya maka problema diatas dapat segera selesai. Kenyataannya adalah bahwa tumpukan perkara di Pengadilan demikian banyak sehingga penyelesaian yang cepat itu tidak akan dapat dicapai. Jadi dalam hal ini bukanlah sistim "kemadirian"

tersebut yang dipersoalkan akan tetapi kecepatan sistim penentuan penanggung hutang itulah yang menjadi pokok masalah.

Sementara itu praktek perbankan dengan motivasinya sendiri dan dengan caranya sendiri telah menemukan cara terbaik dalam usaha keluar dari dilema diatas. Dengan cara meminta kepada pengurus perseroan terbatas dan beberapa pemegang saham terbesar untuk menandatangani akte penjaminan pribadi (*borghtoch*) maka bank mengikat mereka untuk bertanggung jawab bila di kemudian hari fasilitas kredit mengalami kesulitan. Adapun beberapa alasan yang dikemukakan oleh pihak bank atau kreditur dalam mempersyaratkan penanda tangan jaminan pribadi ini adalah :

- Agar semua pengurus dan pemegang saham berusaha sungguh-sungguh dalam menjalankan perusahaannya dan menghindari perbuatan yang merugikan perusahaan.
- Banyak perseroan terbatas di Indonesia adalah perseroan tertutup yang tidak menjual sahamnya kepada umum dan sesungguhnya merupakan perusahaan keluarga dimana pengusaha yang sebenarnya memegang saham terbesar (diatas 50%) atau saham sebagian besar dipegang oleh anggota keluarganya. Mereka inilah yang sesungguhnya menentukan jalannya usaha dan bukan pengurus yang bukan pemegang saham, oleh karenanya sudah adil apabila mereka bertanggung jawab sepenuhnya.
- Apabila mereka bukan pengurus atau bukan anggota Dewan Direksi biasanya mereka bertindak sebagai komisaris. Dalam banyak hal sesungguhnya komisaris inilah yang menjalankan perusahaan sehingga kepada mereka ini juga harus dimintakan pertanggung jawaban sepenuhnya walaupun pasal 97 ayat (1) dari Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 hanya memberikan batasan tanggung jawab yang umum.

Terhadap cara penjaminan pribadi atau borgtoch ini undang- undang juga tidak melarangnya bahkan penjaminan atau pertanggungan ini juga dapat

dilakukan oleh pihak ketiga sebagaimana disebutkan dalam Bab Ketujuh Belas (Tentang Penaggungan Utang) pasal 1820 dan seterusnya dari *Burgerlijk Wetboek*. Dalam hal penjaminan pribadi ini secara langsung pihak penjamin ikut mengikatkan diri dalam perjanjian kredit yang dibuat oleh Perseroan Terbatas tersebut sehingga tanpa adanya penjaminan itu maka perjanjian kredit tersebut tidak ada. Beberapa bank milik negara misalnya Bank Negara Indonesia 1946, Bank Rakyat Indonesia dan Bank Ekspor Impor Indonesia juga telah mencantumkannya dalam satu paket formulir standar yang harus ditanda tanganni oleh calon debitur sebelum perjanjian pinjam meminjam tersebut disetujui oleh pihak bank.

Persyaratan pemberian jaminan umumnya dan khususnya mengenai jaminan pribadi tersebut sebenarnya sepanjang prinsip kehati-hatian dan situasi pasar menghendaki masih dapat dilanjutkan karena baik Undang - Undang No 7 tahun 1992 maupun Undang - Undang No 10 tahun 1998 tidak melarangnya hanya melepaskannya sebagai persyaratan pokok yang mutlak harus dipenuhi.

Meskipun masih harus dinilai efektifitasnya dan nilai dari jaminan pribadi ini yang sesungguhnya masih sangat bergantung pada kekayaan dan dan kemampuan pemberi jaminan namun dilema kemandirian Perseroan Terbatas tersebut bagi lembaga pengurusan piutang negara dapat kiranya diselesaikan dan lembaga pengurusan piutang negara ini mengetahui secara jelas kepada siapa permasalahan piutang negara ini dapat dimintakan pertanggung jawabannya. Dalam kondisi ekonomi yang normal dan tidak kritis seperti sekarang ini biasanya penanggung hutang dan penjamin tidak demikian saja melepaskan tanggung jawab dengan menjual harta miliknya akan tetapi akan menjaga reputasinya dan melaksanakan kewajibannya.

2.3.2. Kewenangan Panitia Urusan Piutang Negara.

Kewenangan yang dimaksud disini adalah mengenai kewenangan yang harus dipergunakan oleh Panitia Urusan Piutang Negara dan lembaga pelaksanaannya yang bernama Badan Urusan Piutang Dan Lelang Negara, suatu lembaga tata usaha negara di bawah Departemen Keuangan dalam melaksanakan tugasnya. Untuk mengetahui peranannya maka terlebih dahulu perlu dikemukakan kewenangan yang dimiliki lembaga tersebut berdasarkan peraturan perundangan yang ada. Peraturan perundangan ini telah beberapa kali berubah namun intinya masih tetap sebagaimana yang diatur oleh Undang-Undang No. 49 Prp 1960 dan dijabarkan secara lebih lengkap oleh keputusan terakhir dari Menteri Keuangan Republik Indonesia No. 376/KM.09/1998 dan No. 381/KMK 01/1998.

Suatu hal penting yang hingga kini nampaknya luput dari perhatian adalah kewenangan yang diberikan berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang No. 49 Prp Tahun 1960 yang berbunyi :

Menyimpang dari ketentuan yang dimaksud dalam angka diatas, mengurus piutang negara dengan tidak usah menunggu penyerahannya, apabila menurut pendapatnya ada cukup alasan kuat, bahwa piutang-piutang negara tersebut harus segera diurus.

Selanjutnya pada ayat (4) diberikan penegasan dan perincian lebih lanjut sebagai tertera dibawah ini.

Melakukan pengawasan terhadap piutang-piutang / kredit-kredit yang telah dikeluarkan oleh Negara / Badan-Badan Negara apakah kredit-kredit itu benar-benar dipergunakan sesuai dengan permohonan dan / atau syarat-syarat pemberian kredit dan menanyakan keterangan-keterangan yang berhubungan dengan itu kepada bank-bank dengan menyimpang dari

ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 23 Tahun 1960 tentang Rahasia Bank.

Ketentuan ini merupakan ketentuan yang amat luas dan amat penting dalam mencegah dan mengurus sedini mungkin persoalan yang akan timbul dari penggunaan fasilitas pinjaman yang diberikan oleh lembaga-lembaga negara terutama bank milik negara sebagaimana dapat diketahui dari bagian terakhir pasal 3 ayat (4) diatas. Terdapat kesamaan dan perbedaan dalam tugas pengamanan keuangan negara ini dengan berbagai lembaga pengawasan keuangan negara lainnya seperti Badan Pengawas Keuangan (BPK) yang merupakan lembaga tinggi negara, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Bank Indonesia sendiri.

Persamaannya adalah bahwa dari segi pengawasan obyek terakhir pada dasarnya adalah para debitur bank atau para peminjam dalam melaksanakan usahanya yang menggunakan dana yang berasal dari pinjaman yang diterima dari bank. Apakah terdapat penyimpangan baik dalam hal pinjaman investasi yakni berapa dana yang dibelanjakan untuk pembelian mesin-mesin atau peralatan lainnya, berapa yang dipergunakan untuk pembangunan fasilitas produksi dan lainnya yang kesemuanya dapat diperiksa secara fisik. Dalam hal fasilitas pinjaman modal kerja *cash flow* yang tercatat sesuai dengan perputaran barang dagangan atau bahan industri atau tidak. Pemeriksaan fisik "on the spot" oleh karenanya secara berkala atau secara mendadak perlu dilaksanakan oleh pihak pengawas dan hasilnya dipakai sebagai dasar penilaian terhadap jalan usaha debitur yang bersangkutan. Dalam hal usaha ekspor impor maka pengawasan tak langsung dari berbagai dokumen ekspor dan impor adalah mudah dilaksanakan oleh pihak pengawas.

Perbedaannya adalah pada obyek pengawasan langsung, dalam hal ini Badan Pemeriksa keuangan (BPK), Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan Bank Indonesia obyek pengawasannya adalah pihak bank pemberi pinjaman. Pengawasan ini bersifat lebih dini mulai dari

proses pemberian fasilitas pinjaman dimana analisa pihak bank tentang berbagai aspek kondisi debitur baik mengenai posisi keuangan, posisi pemasarannya hingga aspek terpenting mengenai sifat pribadi dari si peminjam baik itu perseorangan maupun badan usaha yang juga dapat dilihat dari sejarah pribadi para pengurusnya. Pengawasan yang bersifat preventif ini sebenarnya sangat penting sebab sekali pihak bank memberikan pinjaman maka sesungguhnya nasib dana yang dipinjamkan seluruhnya terletak ditangan pengusaha. Dari sini juga seharusnya dapat diketahui adanya resiko yang bersifat perdata yakni resiko usaha yang biasa dan juga dapat diketahui resiko yang bersifat pidana yakni resiko karena adanya unsur melawan hukum baik pada pihak bank maupun pihak debitur.

Dalam kaitan dengan masalah pengawasan ini maka sangat penting pula peranan Bank Indonesia dalam mengeluarkan peraturan-peraturan yang memberikan batasan-batasan dan petunjuk lainnya yang secara nyata harus diikuti oleh pihak bank pemberi pinjaman. Bank Indonesia yang bertindak sebagai Lembaga Tata Usaha Negara dapat mengeluarkan keputusan yang bersifat umum berlaku untuk semua bank baik yang bersifat tetap maupun yang bersifat sementara yang disesuaikan dengan kondisi suatu saat tertentu. Misalnya Bank Indonesia dapat mengeluarkan larangan pemberian pinjaman oleh pihak perbankan untuk usaha tertentu misalnya larangan pemberian pinjaman untuk sektor real estate karena dianggap usaha itu sudah jenuh, atau larangan memberikn pinjaman untuk sektor tertentu karena komoditi yang bersangkutan hanya diperuntukkan bagi usaha kecil dan lain-lain larangan. Bank yang melanggar larangan ini akan terkena sanksi atau denda yang cukup berat. Juga terdapat larangan pemberian kredit melebihi batasan misalnya melebihi 20% dari modal bank untuk masing-masing nasabah debitur bersama grupnya. Bahkan dalam hal terakhir ini dapat dianggap sebagai manipulasi dan penyelewengan dana nasabah deposannya untuk kepentingan diri, keluarga atau usaha milik pengurus bank atau orang tertentu bila larangan itu dilanggar karena resikonya yang demikian besar. Dalam hal ini sanksi

pidana dapat diberikan kepada pengurus bank yang bersangkutan karena melanggar Batas Maksimum Pemberian Kredit (BMPK).

Bagi Panitia Urusan Piutang Negara obyek pengawasannya adalah debitur atau si peminjam yang bersangkutan dan bukan bank pemberi pinjaman. Bahkan pihak Panitia Urusan Piutang Negara mempunyai wewenang menurut undang-undang yakni pasal 3 ayat (3) Undang-Undang No. 49 Prp Tahun 1960 untuk mengurus langsung dan mengambil alih dari pengurusan pihak perbankan tanpa menunggu penyerahan dari pihak perbankan. Wewenang ini sesungguhnya merupakan wewenang yang cukup besar yang bersifat preventif yang dimiliki oleh Panitia Urusan Piutang Negara yang justru melebihi wewenang pengawasan oleh badan lainnya.

Hal yang kedua adalah mengenai wewenang yang dimiliki pihak Panitia Urusan Piutang Negara setelah piutang bank menjadi macet dan diserahkan oleh pihak perbankan setelah pihak perbankan tidak mampu lagi menagihnya. Ini justru tugas yang amat berat baik bagi Panitia Urusan Piutang Negara maupun pihak lembaga baru yakni Badan Penyehatan Perbankan Nasional beserta Asset Management Unit-nya. Tugas akan lebih banyak berkisar atas pengurusan kekayaan negara yang masih berada di tangan debitur atau di tangan pihak lain yang terkait.

Untuk mengurus pengembalian uang negara dalam tahap setelah piutang diserahkan oleh pihak kreditur yakni perbankan milik negara atau badan usaha milik negara lainnya, maka Panitia Urusan Piutang Negara menurut urutan proses pengurusannya mempunyai wewenang sebagai berikut ini.

Membuat Pernyataan Bersama :

Tindakan ini mengandung arti bahwa negara memandang dan menghargai kedudukan warga negara atau lembaga usaha yang didirikan oleh warga negara setara dengan pihak lembaga negara yang bertugas

menyelesaikan permasalahan piutang negara dan mengakui bahwa hubungan hukum yang terjadi, kecuali bila ada penyelewengan dan penipuan, adalah hubungan hukum perdata. Dengan dibuatnya pernyataan bersama tersebut maka kecuali terdapat hubungan atau ikatan semula atau awal yang karena penyerahan piutang (*subrogasi*) terdapat ikatan baru yang berupa penegasan mengenai hubungan hukum antara Panitia Urusan Piutang Negara dengan pihak debitur atau penanggung hutang. Ikatan yang tertera dalam pernyataan bersama ini terutama penting kecuali penegasan hubungan hukum tersebut juga bersama ini terutama untuk menghormati prinsip yang tertera didalam pasal 1756 *Burgerlijk Wetboek* dan didalam pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No. 49 Prp Tahun 1960 yakni mengenai jumlah yang pasti dari piutang yang dipermasalahkan.

Namun demikian terdapat pula kemungkinan bahwa pihak debitur tidak setuju pengalihan hutang itu kepada pihak Panitia Urusan Piutang Negara tersebut. Atau bilamana debitur yang bersangkutan datang namun menolak menandatangani pernyataan bersama yang telah disiapkan dengan alasan tidak setuju terhadap masalah jumlah hutang, jangka waktu, pembayaran bunga dan lain-lain. Perihal ini tentu diperlukan perundingan lebih lanjut namun harus diperhatikan juga kecenderungan debitur untuk mengulur waktu. Dalam hal ini berdasarkan ketentuan pasal 14 Undang-Undang No. 49 Prp Tahun 1960 yang memberikan wewenang kepada Menteri Keuangan untuk menetapkan peraturan pelaksanaan, maka Menteri Keuangan juga telah mengeluarkan berbagai Surat Keputusan Menteri Keuangan yang terakhir yang dipakai sebagai pedoman adalah Surat Keputusan Menteri Keuangan No. 376/KMK.01/1998 terutama pasal 14 yang menyatakan bahwa Panitia Urusan Piutang Negara menetapkan jumlah piutang negara yang wajib dilunasi oleh Penanggung Hutang / Penjamin Hutang dengan menerbitkan surat penetapan jumlah piutang negara.

Selanjutnya berdasarkan pasal 10 ayat (2) Undang-Undang No. 49 Prp Tahun 1960 dan pasal 13 ayat (2) Keputusan Menteri Keuangan No. 376/KMK.01/1998 dinyatakan dengan tegas bahwa pernyataan bersama ini mempunyai kekuatan pelaksanaan seperti suatu keputusan hakim dalam perkara perdata yang mempunyai kekuatan hukum yang pasti. Sesuai dengan pendapat Yahya Harahap (1995 : 339) pernyataan bersama yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap tersebut adalah *eksekutabel* (dapat dieksekusi) asal pernyataan bersama itu berkepalanya " Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa " Penulis ini kemudian menyatakan juga hal dibawah ini.

Dari kewenangan PUPN yang diperlihatkan diatas, PUPN mempunyai hak " parate eksekusi " seperti halnya parate eksekusi yang diberikan seorang debitur kepada pemegang hipotik sebagaimana yang diatur dalam pasal 1178 ayat (2) KUH Perdata. Dan analog parate eksekusi yang dimiliki seorang pemegang hipotik; pelaksanaan eksekusi penjualan lelang tidak bisa menyimpang dari ketentuan pasal 1211 KUH Perdata. Artinya walaupun PUPN berhak melaksanakan eksekusi sendiri diluar campur tangan pengadilan (parate eksekusi), namun cara dan pelaksanaan penjualan lelang tetap tunduk kepada ketentuan Peraturan Lelang St 1908 No. 189.

Sebenarnya siapapun pemegang *grosse akte* yang memenuhi syarat mempunyai hak eksekusi secara mandiri atau mempunyai hak parate eksekusi tanpa melalui penetapan hakim pengadilan sesuai dengan ketentuan dalam pasal 224 *Herzlen Inlandsch Reglement* atau pasal 258 *Rechtstreglement Buitengewesten*. Akan tetapi justru karena adanya pasal-pasal tersebut diataslah maka ketentuan umum seperti yang terdapat dalam pasal 1178 *Burgerlijk Wetboek* yang memenuhi syarat-syarat seperti dinyatakan dalam pasal 1211 *Burgerlijk Wetboek* menjadi mentah kembali dan parate eksekusi tidak dapat dilaksanakan sebagaimana dimaksud oleh undang-undang. Persoalan semacam ini muncul kembali juga dalam hal pelaksanaan eksekusi berdasarkan Undang-Undang Hak Tanggungan No. 4 Tahun 1966.

Sudargo Gautama (1996 : 8 & 11) dalam masalah ini memberikan komentar sebagai berikut :

..... apabila pihak debitur cidera janji (wanprestasi) maka pemegang Hak Tanggungan ini mempunyai hak untuk menjual obyek Hak tanggungan atas kekuasaannya sendiri melalui pelelangan umum serta mengambil pelunasan piutangnya dari hasil penjualan tersebut. Ini adalah sesuai dengan ketentuan yang kita saksikan dalam Kitab Undang Undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek) berkenaan hak dari pemegang Hipotik Pertama untuk melakukan *eigen machtige verkoop*. Pasal ini adalah sesuai dengan ketentuan dalam pasal 1178 ayat (2) Burgerlijk Wetboek.

Selanjutnya dinyatakan pula :

Dalam pasal 6 Undang-Undang Hak tanggungan Tahun 1996 diberikan hak kepada kreditur untuk sebagai pemegang Hak Tanggungan Pertama menjual barang yang dijaminakan itu atas kekuasaan sendiri melalui pelelangan umum.

Akan tetapi Sudargo Gautama sebagai pengacara mengemukakan kekecewaannya bahwa hak itu sekarang tidak berlaku lagi karena justru dalam memori penjelasan Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 itu dinyatakan bahwa meskipun hak menjual sendiri tersebut diperlakukan akan tetapi harus " sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 224 *Herzien Inlandsch Reglement* atau 258 *Rechtsreglement Buitengewesten*". Aturan terakhir ini juga dianggapnya sebagai ketentuan yang justru mengharuskan pelaksanaan eksekusi melalui pengadilan.

Keluhan sebagaimana dikemukakan di atas pada intinya adalah merupakan pengingkaran terhadap azas umum mengenai parate eksekusi didalam *grosse akte* dan memberikan hak pengadilan untuk mengambil peranan dalam masalah eksekusi ini. Tujuannya adalah baik karena dihindarkan sejauh mungkin terjadinya eksekusi sewenang-wenang, meskipun sudah diperjanjikan oleh kedua belah pihak bagaimanapun masih terdapat kemungkinan adanya kekuatan yang tidak seimbang dengan pihak kreditur.

Akan tetapi azas kepastian hukum, azas kecepatan dalam dunia perdagangan dan masalah lainnya menjadi terabaikan karena proses berjalan sangat lambat melalui tiga tingkatan pengadilan dan satu peninjauan ulang. Keluhan semacam ini tentu tidak berlaku bagi Panitia Urusan Piutang negara karena berdasarkan Undang-Undang No. 49 Prp Tahun 1960 maka lembaga ini diberikan hak istimewa untuk melakukan proses eksekusi secara langsung.

Menerbitkan Surat Paksa :

Berdasarkan perjanjian atau pernyataan bersama tersebut yang mengandung berbagai implikasi seperti diuraikan di atas maka setelah berlalunya waktu yang menurut ketentuan pasal 13 ayat (3) Keputusan Menteri keuangan No. 376/KMK.01/1998 dan pasal 13 ayat (4) Keputusan Menteri Keuangan tersebut paling lama 12 (dua belas bulan), pihak Panitia Urusan Piutang Negara dapat mulai melakukan eksekusi bilamana pihak debitur tidak secara sukarela melunasi hutangnya, atau dalam hal pernyataan bersama tidak dapat dibuat oleh kedua belah pihak. Mengenai hal ini sekali lagi Yahya Harahap (1995 : 339) menyatakan :

Disamping UU No. 49 Prp Tahun 1960 sebagai landasan hukum pokok PUPN, dalam gerak operasionalnya PUPN diperlengkapi dengan hukum acara secara sebagaimana yang ditegaskan dalam penjelasan khusus Pasal 11. Menurut penjelasan Pasal 11 hukum acara yang dipergunakan PUPN dalam menjalankan fungsinya diperlakukan UU No. 19 Tahun 1959. Dan UU No. 19 Tahun 1959 adalah Undang-Undang Penagihan Pajak dengan surat paksa yang hampir sama isinya dengan HIR St. 1841 No. 44 terutama Pasal 195 dan seterusnya yang berkenaan dengan pasal-pasal eksekusi. Kalau begitu dibidang hukum acara, PUPN memiliki perangkat yang hampir sama dengan aturan executorial verkoop yang diatur dalam HIR, yang menjadi dasar rujukan Pengadilan Negeri melaksanakan eksekusi.

Mengenai masalah penyamaan dengan acara yang dilakukan oleh Instansi pajak maka dalam penjelasan Undang-Undang No. 49 Prp Tahun 1960

pasal 10 dan 11 bagian terakhir dinyatakan bahwa : "Pemakaian sistim Surat Paksa seperti dalam hal pajak dapat dipertanggung jawabkan oleh karena kinipun Negaralah yang merupakan pihak berpiutang" Alasan ini nampaknya kurang tepat bila diingat betapa pembuat undang-undang ini berusaha sejauh mungkin untuk menghormati prinsip persamaan kedudukan hukum antara kedua belah pihak yakni antara Panitia Urusan Piutang Negara dengan pihak debitur yang semula mengadakan hubungan hukum yang bersifat perdata. Apabila alasan yang dikemukakan untuk memberikan hak menggunakan surat paksa adalah karena adanya kondisi yang khusus yakni kondisi sulitnya menagih piutang negara dan panjangnya proses melalui acara biasa yakni dengan melewati proses pengadilan, maka mungkin alasan ini mudah diterima dan dipandang memenuhi rasa keadilan juga karena bagaimanapun dana negara yang tersangkut selayaknya segera dapat dikembalikan.

Surat paksa ini sebenarnya hanyalah untuk menegaskan bahwa jumlah yang harus dibayar kembali adalah sebagaimana diberitahukan dalam surat paksa tersebut dan bahwa tenggang waktu penyelesaian telah habis dan debitur dipaksa untuk segera menyelesaikan permasalahannya dengan akibat bilamana tidak ditepati untuk mengambil tindakan berupa penyitaan dan kemudian pelelangan barang milik debitur terutama yang menjadi barang jaminan.

Melaksanakan Eksekusi :

Setelah didahului oleh penerbitan surat paksa maka pihak Panitia Urusan Piutang Negara melalui Badan Urusan Piutang Dan Lelang Negara mulai melakukan eksekusi terutama terhadap barang jaminan dan barang lainnya yang berdasarkan pasal 1131 dan 1132 *Burgerlijk Wetboek* dapat diambil untuk pelunasan hutangnya. Bagi yang telah membuat pernyataan bersama maka berdasarkan klausula dan bentuk pernyataan bersama yang merupakan *grosse akte* dengan irah-irah " Demi Keadilan Berdasarkan

Ketuhan Yang Maha Esa” serta berdasarkan wewenang yang diberikan Undang-Undang No 49 Prp Tahun 1960 pihak Panitia Urusan Piutang Negara dapat segera melakukan “*parate eksekusi*” sebagaimana diuraikan didalam pembicaraan perihal pernyataan bersama tersebut diatas. Persyaratan bahwa harus melakukan lelang sebagaimana diharuskan didalam *Staatsblad* 1908 No.189 tidaklah menjadi soal bagi Panitia Urusan Piutang Negara karena lembaga pelaksananya yakni Badan Urusan Piutang Dan Lelang Negara memang membawahi Kantor Lelang Negara.

Sedangkan bagi mereka yang tidak bersedia menanda tangani pernyataan bersama maka berdasarkan wewenang yang diperoleh dari Undang-Undang No. 49 Tahun 1960 pasal 10 ayat (3) *parate eksekusi* juga tetap dapat dilaksanakan melalui prosedur yang sama yakni melalui Kantor Lelang Negara. Jadi sekaligus dapat ditetapkan sita eksekusi dan diteruskan dengan penjualan lelang harta milik debitur.

Dalam kondisi yang tidak menentu sekarang ini maka tindakan cepat oleh pihak Panitia Urusan Piutang Negara memang sangat diperlukan. Sita eksekusi seyogyanya segera dilakukan supaya tidak ketinggalan terhadap permohonan sita oleh pihak ketiga sebab berlaku pula ketentuan bahwa pihak mana yang lebih dahulu melakukan sita yakni apakah pihak Panitia Urusan Piutang Negara atau pihak Pengadilan Negeri yang mengabulkan sita pihak ketiga merupakan pihak yang mempunyai hak untuk mensitanya. Apabila telah diletakkan sita eksekusi oleh pihak Panitia Urusan Piutang Negara maka pihak Pengadilan Negeri atas permintaan pihak ketiga tidak dapat lagi mengganggu gugatnya, paling jauh pihak Pengadilan dapat menyatakan bahwa “Barang yang hendak disita berada dalam sita eksekusi Panitia Urusan Piutang Negara” atau yang dikenal sebagai ***vergelijkande beslag***.

Tentu saja agar sita eksekusi yang dilakukan pihak Panitia Urusan Piutang Negara sah dan tidak dapat diganggu gugat maka sita eksekusi tersebut harus dilakukan berdasarkan pasal 198 ayat (1) *Herzien Inlandsch Reglement* yakni sudah diumumkannya pendaftaran berita acara sitanya

sehingga sifa eksekusi tersebut sudah sah dan mengikat siapapun sesuai dengan ketentuan pasal 199 *Herzien Inlandsch Reglement* .

Mengenai jangkauan fungsi dan kewenangan Panitia Urusan Piutang Negara ini Yahya Harahap (1995 : 340) juga menyatakan bahwa :

..... Memiliki kewenangan yang berdiri sendiri melaksanakan *executorial verkoop*, seperti halnya kewenangan *executorial verkoop* yang dimiliki Pengadilan Negeri berdasarkan Pasal 197 HIR. Kewenangan *executorial verkoop* yang dimiliki PUPN bersifat " *parate eksekusi* ". Dalam arti, PUPN dapat melaksanakan sendiri eksekusi tanpa campur tangan Pengadilan NegeriOleh karena itu, segala tindakan dan perintah *executorial verkoop* yang dilakukan dan ditetapkan PUPN adalah :

- sah
- mengikat semua pihak, termasuk kepada pengadilan, dan
- Pengadilan Negeri (hakim) tidak berwenang mencampuri (intervensi), apalagi membatalkannya.

Kewenangan yang sama juga diberikan kepada Badan Penyehatan Perbankan Nasional yang didirikan melalui Keputusan Presiden No. 27 Tahun 1998 berdasarkan Pasal 37A Undang-Undang No. 10 Tahun 1998. Kewenangan lembaga ini diperinci dan ditetapkan oleh Peraturan Pemerintah berdasarkan undang-undang tersebut diatas yakni Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 1999 terutama pada pasal 54 ayat (2) mengenai penerbitan surat paksa dan pasal 56 ayat (2) yang menyatakan bahwa Surat Paksa berkepala kata-kata "*Demi Keadilan Berdasar Ketuhanan Yang Maha Esa*", mempunyai kekuatan eksekutorial dan mempunyai kedudukan hukum yang sama dengan suatu keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Melalui kewenangan ini pihak Badan Penyehatan Perbankan Nasional dengan Asset Management Unit-nya dapat melakukan tindakan yang cukup kuat dan tegas kepada perbankan nasional maupun nasabah debiturnya. Mengenai kewenangan yang cukup luas ini akan dipertanyakan pula pada uraian Bab berikut ini apakah sudah memenuhi azas keadilan atau belum terutama bagi yang tidak menandatangani pernyataan bersama.

Kecuali mengenal kewenangan-kewenangan tersebut di atas masih terdapat kewenangan untuk mengadakan pencekalan debitur, penanggung hutang dan penjamin untuk tidak bepergian ke luar negeri. Ini mengingatkan pada lembaga sandera atau lembaga *gijzeling* sebagaimana diatur dalam pasal 209 - 223 *Herzien Inlandsch Reglement* atau pasal 247 - 257 *Rechtsreglement Buitengewesten*. Lembaga sandera ini telah dilarang untuk dipakai berdasarkan Instruksi Mahkamah Agung SEMA No. 2 Tahun 1964 yang disampaikan dengan Surat Mahkamah Agung No. 82/P/347/M/1964 tanggal 22 Januari 1964. Instruksi ini ternyata untuk penyelesaian piutang negara dikecualikan sehingga larangan tersebut tidak berlaku sebagaimana ditentukan oleh Surat Mahkamah Agung No. 429/M.K/2187/M/65 Tanggal 3 Juni 1965. Tindakan pencekalan dan penyadaraan ini sebelum krisis tidak pernah dilakukan mengingat faktor hasil kegunaannya adalah kecil sebab dicekal atau disandera menjadikannya tidak dapat bekerja dan berusaha sehingga sulit untuk memperoleh pelunasan namun dalam hal debitur tidak memperlihatkan itikad yang baik dan menyimpan hartanya diluar negeri maka ada baiknya lembaga *gijzeling* ini diperlakukan lagi.

Kewenangan lain adalah perihal pemblokiran dan penyitaan harta kekayaan milik penanggung hutang atau penjamin hutang yang disimpan pada sistim perbankan, sebagaimana ditentukan oleh Surat Keputusan Menteri Keuangan No. 376/KMK.09/1995. Ini berarti bahwa :

- Perbankan wajib menjawab tiap surat pelacakan dari Panitia Urusan Piutang Negara meskipun secara umum peraturan perundangan masih melarang membuka rahasia rekening nasabah berupa giro, deposito, tabungan dan lain-lain rekening disisi kredit dalam neraca bank.
- Perbankan diberi wewenang mengesampingkan seluruh perjanjian penyimpanan pada bank yang dibuat pihak bank dengan para nasabahnya dan segera melakukan pemblokiran.

Surat Keputusan Menteri Keuangan No 376/KMK.09/1995 ini sekali lagi menunjukkan adanya intervensi dari hukum publik terhadap berlakunya hukum

perdata. Mengenal hal ini para pendukung Keputusan Menteri Keuangan tersebut tentu saja dapat mengemukakan catatan *pertama* dalam hukum perdata barat yang masih kita anut dan ternyata masih sangat berguna dalam berbagai transaksi kegiatan ekonomi tersebut juga masih membuka peluang berlakunya hukum publik terutama bagi berlakunya sebuah perikatan. Dalam hal dimana kepentingan umum atau kepentingan publik berada dalam keadaan memerlukan prioritas berdasarkan undang-undang dan berdasarkan keputusan yang diambil oleh pejabat tata usaha negara yang berwenang untuk itu yang juga dilandasi oleh undang-undang, maka perikatan perdata tersebut harus mengalah. Hal ini juga dapat kita lihat pada ketentuan pasal 1335 dan pasal 1337 *Burgerlijk Wetboek* perihal berlakunya perikatan perdata yang harus senantiasa memperhatikan masalah kesusilaan, hal-hal yang dilarang undang-undang atau yang mengganggu kepentingan umum atau hal-hal yang berhubungan dengan wacana publik yang penting. *Kedua* permasalahan yang diperbincangkan disini adalah masalah dana negara yang juga merupakan wacana publik dimana kepentingan publik yang lebih luas menghendaki adanya pemanfaatan dana negara yang lebih tepat waktu dan lebih meluas maka sudah dengan sendirinya penggunaan hukum publik yang sangat perlu oleh lembaga tata usaha negara juga dapat dimaklumi. *Ketiga* menurut Scholten dalam WF Prins dan Kosim Adisapoetra (1983 : 11 & 14) hukum perdata adalah hukum umum sedangkan hukum publik adalah hukum khusus sehingga tentu saja keberlakuannya ditentukan secara khusus oleh undang-undang.

Para pendukung kebebasan bertransaksi tentu saja akan mengemukakan keberatannya dan akan mengemukakan argumentasi bahwa sah tidaknya sebuah transaksi dan masalah tersangkut tidaknya kepentingan umum haruslah ditentukan oleh sebuah lembaga peradilan.

Didalam praktek tindakan yang diambil oleh lembaga pengurusan piutang negara masih tetap dapat menggunakan syarat-syarat dalam perjanjian perdata tentang pinjam meminjam yang memberikan hak tertentu

kepada kreditur untuk mengambil tindakan yang perlu terhadap penanggung hutang. Dalam hal ini tindakan lembaga pengurusan piutang negara tersebut dapat didasari pada "Surat Pernyataan Bersama" yang dilanda tangani oleh penanggung hutang.

2.3.3. Kritik terhadap Kewenangan Badan Penyehatan Perbankan

Nasional.

Tindakan Pemerintah untuk memberikan kewenangan yang lebih besar kepada Badan Penyehatan Perbankan Nasional terutama adalah mengenai kewenangan berupa :

1. Tindakan Badan Penyehatan Perbankan Nasional yang dipersamakan dengan sebuah keputusan pengadilan yang bersifat serta merta (*uitvoerbaar verklaard bij voorraad* - sesuai bunyi ayat (1) pasal 61 Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 1999).
2. Meninjau ulang, membatalkan, mengakhiri dan / atau mengubah kontrak yang mengikat bank dengan pihak ketiga, yang menurut pertimbangannya merugikan bank (pasal 37A ayat 3 huruf d dari Undang - Undang No 10 Tahun 1998).
3. Melakukan tindakan lain yang diperlukan untuk menunjang pelaksanaan wewenang sebagaimana dimaksud dalam huruf a sampai dengan huruf m (pasal 37A ayat 3 huruf n dari Undang - Undang tersebut diatas) yang hampir tanpa batas itu.

Ketiga wewenang yang demikian besar tersebut tentu saja menimbulkan pertanyaan apakah untuk menyelesaikan piutang negara tersebut perlu diberikan wewenang yang sesungguhnya merupakan wewenang lembaga peradilan berdasarkan Undang - Undang No. 14 Tahun 1970 ? Apakah perlu disimpangi azas pemberian hak banding kepada lembaga peradilan yang lebih tinggi yang menurut penulis azas ini merupakan azas hukum yang amat penting karena putusan hakim pengadilan negeri tingkat pertama saja masih dapat dimintakan banding ? Apakah tidak cukup bilamana Badan Penyehatan Perbankan Nasional melaksanakan tugasnya secara

profesional yang mendasari setiap langkahnya berdasarkan hukum perdata khususnya perihal hukum perikatan sehingga segala tindakan justru berupa pelaksanaan perjanjian itu sendiri ? Penggunaan hukum publik seharusnya hanya sejauh itu sangat diperlukan untuk kepentingan publik sedangkan penggunaan kekuasaan kehakiman seharusnya tetap berada ditangan hakim.

Pemberian wewenang yang berlebihan dan tidak perlu tersebut harus dipertimbangkan kembali berdasarkan alasan bahwa tujuan khusus yakni penyelesaian piutang negara meskipun sangat penting bagi perekonomian negara tidak seharusnya menyimpangi sistim hukum dan sistim peradilan di Indonesia. Di dalam dirinya pemberian wewenang yang berlebihan tersebut selain merusak sistim juga memberikan kecenderungan untuk terus menerus menghindari sistim yang telah ditetapkan sehingga pada akhirnya sistim itu sendiri secara keseluruhan akan menjadi lemah . Merubah dan kemudian membangun sistim yang baru tidaklah mudah karena harus mempertimbangkan berbagai unsur baik sosial, politik, maupun unsur terpenting yakni falsafah negara. Untuk tujuan yang lebih praktikal yakni untuk menyelesaikan piutang negara lebih baik bila pemberian wewenang kepada Badan Penyehatan Perbankan Nasional masih dalam sistim dimana berbagai peraturan mengenai Badan Penyehatan Perbankan Nasional ini adalah merupakan suatu subsistim yang bekerja searah dengan sistim hukum nasional kita. Mengenai hal ini Manning dalam Bertalanffy (1972 : 4) juga menyatakan bahwa faktor yang essensial dalam masalah-masalah publik, kebijaksanaan dan program haruslah selalu dipertimbangkan dan dievaluasi sebagai komponen yang saling bergantung dari sebuah sistim yang menyeluruh. Tidaklah dapat dibayangkan bilamana beberapa lembaga tata usaha negara mempunyai wewenang "memutuskan secara serta merta " tanpa ada kesempatan banding yang akan secara langsung mempengaruhi sistim peradilan dan sistim perlindungan hukum kepada para pihak. Demikian juga dengan wewenang lembaga tata usaha negara untuk membatalkan ataupun merubah suatu perjanjian diantara para pihak yang telah dibuat secara sah tanpa pembatasan yang jelas oleh

peraturan perundangan. Betapa nantinya orang tidak percaya lagi terhadap lembaga perjanjian perdata yang akan mengakibatkan gelombang ketidakpercayaan publik terhadap transaksi perdagangan domestik maupun perdagangan dengan pihak luar negeri. Yang diperlukan bukanlah lembaga tata usaha negara dengan wewenang yang tak terbatas (pasal 37A ayat 3 huruf n Undang - Undang No 10 Tahun 1998) akan tetapi sebuah lembaga tata usaha negara yang profesional dengan wewenang yang cukup tetapi tidak berlebihan yang secara institutif dapat diawasi dengan baik.

Uraian di atas juga sejalan dengan penjelasan Philipus M. Hadjon dalam makalahnya (199 : 2) mengenai azas negara hukum bahwa Badan Penyehatan Perbankan nasional haruslah tunduk kepada hukum. Supremasi hukum tersebut berarti :

- Kekuasaan apapun dalam negara harus berdasarkan hukum, yakni hukum secara keseluruhan (sistim hukum) dan bukan hanya Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 dan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 saja.
- Tersedianya dan terlaksannya perlindungan hukum terhadap penggunaan wewenang.
- Azas tanggung gugat (liability) dari setiap penggunaan wewenang.

Butir terakhir tersebut justru menunjukkan reksa atau penyelenggaraan negara yang bertanggung jawab dalam alam demokrasi sebab dalam Undang-Undang Dasar 1945 pada hakekatnya tidak ada kekuasaan tak terbatas, semuanya harus terbuka untuk pengawasan dan kontrol sehingga tidak sewenang-wenang.

2 . 4 . Fungsi Lembaga Pengurusan Piutang Negara

Sesuai dengan Penjelasan atas Undang-Undang No. 49 Prp Tahun 1960 kepada Panitia Urusan Piutang Negara dan Badan Urusan Piutang Dan Lelang

Negara diberikan tugas untuk menyelesaikan permasalahan piutang negara yang oleh berbagai sebab sukar sekali ditagih dengan cara prosedur biasa.

Kata " penyelesaian" mengandung arti yang lebih sempit dari pada kata " mengurus" akan tetapi juga mengandung makna lebih pasti karena dapat ditanyakan mengurus dengan tujuan apa ? Maka yang dimaksud disini adalah mengurus untuk menyelesaikan masalah piutang negara tersebut dan dana negara dapat kembali ke sistim perbankan. Hal tersebut juga dapat diketahui dari beberapa faktor berikut ini :

- Penyelesaian menyeluruh sebagaimana dinyatakan dalam pasal 30 ayat (3) dari Surat Keputusan Menteri Keuangan No. 293/KMK.09/1993 bahwa meskipun dapat dibuatkan surat keterangan "sementara tidak dapat ditagih" namun ada kewajiban untuk terus mengusahakan penagihan tidak berhenti sampai di situ saja hingga wajib diteruskan.
- Dalam pertimbangan dari Surat Keputusan Menteri Keuangan tersebut di atas juga disebutkan usaha untuk terus meningkatkan pengurusan piutang negara yang berhasil guna dan berdaya guna.

Implikasi dari makna "penyelesaian" sebagai tugas pokok lembaga ini adalah bahwa lembaga ini dianggap oleh pembuat undang-undang dan pemerintah sebagai lembaga yang lebih mampu dan lebih profesional dari lembaga penyerah piutang negara baik dari perbankan milik negara maupun lembaga pemerintah lainnya kecuali pajak. Bahkan karena adanya ketentuan dalam pasal 12 ayat (2) Undang-Undang No. 49 Prp Tahun 1960 perihal larangan menyerahkan pengurusan penagihan piutang negara melalui pengacara maka lembaga ini dianggap sebagai lembaga yang lebih mampu dan lebih memihak kepada kepentingan negara.

Karakteristik tersebut akan lebih nyata bila diperhatikan juga ketentuan di dalam pasal 4 ayat (3) dan (4) perihal campur tangan pengawasan dan

kemudian wewenang untuk menindak nasabah debitur perbankan juga bilamana pengelolaan fasilitas pinjaman atau fasilitas kredit itu belum diserahkan kepada Panitia Urusan Piutang Negara. Ini mengandung arti pula bahwa Panitia Urusan Piutang negara selalu *"well informed"* atas jalannya usaha pihak debitur. Bila lembaga ini tidak mempunyai ahli, tidak mempunyai sistem administrasi yang sempurna dan tidak mempunyai wewenang untuk memperoleh berbagai informasi yang berasal dari laporan-laporan para debitur langsung maupun melalui bank, maka mustahil lembaga ini mempunyai kesempatan untuk melaksanakan tugas yang dibebankan oleh pasal 4 ayat (3) dan (4) tersebut.

Tugas yang dibebankan kepada Panitia Urusan Piutang Negara tersebut rasional juga karena tugas penyelesaian masalah piutang negara itu akan lebih mungkin dilaksanakan bila secara dini pihak Panitia Urusan Piutang negara ini mempunyai kewenangan dan juga kemampuan untuk bertindak secara preventif. Penyelewengan-penyelewengan yang bersifat pidana maupun kekeliruan-kekeliruan yang dilakukan pengusaha debitur dapat secara lebih dini dicegah dan bilamana telah terjadi dapat pula secara dini diambil tindakan yang tepat sehingga kerugian negara tidak bertambah besar dan pengurusannya menjadi lebih sulit.

Pra anggapan pembuat undang-undang tersebut menimbulkan kesan bahwa Panitia Urusan Piutang Negara akan dijadikan "lembaga istimewa" yang mempunyai kewenangan dan kemampuan yang istimewa. Dalam keadaan dimana masalah piutang negara menjadi begitu besar dan memberikan dampak yang demikian luas pada ekonomi negara maka oleh sementara pihak anggapan tersebut dapat dibenarkan. Anggapan semacam ini juga ditunjukkan kepada Badan Penyehatan Perbankan Nasional dengan Asset Management Unit-nya, yang juga mempunyai kewenangan dan tugas yang hampir sama bahkan lebih besar daripada Panitia Urusan Piutang Negara. Sementara pihak yakni anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, ahli hukum perbankan dan masyarakat beranggapan bahwa lembaga penyelesaian

piutang negara ini bertindak sebagai hakim dalam suatu pengadilan perdata, mempunyai kewenangan untuk secara serta merta melakukan penyitaan dan pelelangan yang bertentangan dengan pasal 224 *Herzien Inlandsch Reglement* atau 258 *Rechtsreglement Buitengewesten* yang menjadi hak hakim untuk menentukannya. Bahkan didalam pasal 26 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 1999 Badan Penyehatan Perbankan Nasional dinyatakan bahwa " BPPN berwenang untuk mengalihkan dan atau menjual Aset Dalam Restrukturisasi dan Kewajiban Dalam Restrukturisasi baik secara langsung maupun melalui penawaran umum" Jadi boleh menyita dan menjual langsung tanpa prosedur lelang.

Menjawab anggapan-anggapan tersebut diatas perlu dikemukakan bahwa itu tidak benar karena lembaga ini bukan lembaga pengadilan dan pendapat ini sesuai dengan Yahya Harahap (1995 : 339) dalam pembahasannya mengenai tugas kewajiban Panitia Urusan Piutang Negara menyatakan bahwa :

Tugasnya bukan mengadili akan tetapi melakukan pengurusan, penataan dan pengawasan. Dengan kata lain tugas utama PUPN adalah "inkaso" yakni melindungi dan menagih pembayaran piutang negara agar segera dapat dikembalikan debitur ke kas negara yang bersangkutan. Cuma tindakan inkaso yang dilakukan PUPN memiliki ciri yang hampir sama dengan penagihan Grosse Akte. Dapat menagih langsung tanpa melalui proses dan campur tangan pengadilan. Sehingga Undang Undang memberikan hak khusus yang berdiri sendiri kepada PUPN dalam pengurusannya, penataan, pengawasan dan penagihan piutang negara.

Dengan demikian jelas bahwa praanggapan tentang Panitia Urusan Piutang Negara merupakan lembaga istimewa dengan kewenangan yang luas tidaklah seharusnya diartikan demikian, bahkan kewenangan Panitia Urusan Piutang Negara seharusnya terbatas yakni sama dengan pemegang akta hipotik atau hak tanggungan yang sesungguhnya semula mempunyai kewenangan untuk melakukan parate eksekusi dan itupun hanya dalam urusan berkenaan dengan penyelesaian piutang negara yang bermasalah. Mungkin

benar bila dikatakan bahwa pihak Panitia Urusan Piutang Negara mempunyai sebagian kecil wewenang hakim perdata sebagaimana dinyatakan dalam pasal 224 *Herzien Inlandsch Reglement* dan pasal 258 *Rechtsreglement Buitengewesten*.

Pengaruhnya sebagai Lembaga Tata Usaha Negara khususnya dalam bertindak sebagai regulator juga sangat terbatas. Dalam banyak hal pengaruhnya disalurkan lewat Menteri Keuangan yang berwenang membuat peraturan-peraturan administratif yang berlaku umum. Sebagai bagian dari Lembaga Tata Usaha Negara yakni Departemen Keuangan secara teoritis dapat mengeluarkan keputusan-keputusan tata usaha negara yang bersifat umum misalnya agar Panitia Urusan Piutang Negara dapat melaksanakan tugas mengawasi debitur sebelum diserahkan kepada Lembaga ini berdasarkan pasal 4 ayat (3) dan (4) dari Undang-Undang No 49 Prp Tahun 1960 maka pihak debitur diwajibkan menyerahkan laporan berkala sehingga kegiatan debitur dari waktu ke waktu dapat diawasi. Fungsi ini merupakan salah satu dari ketiga fungsi sebagaimana dinyatakan oleh De Haan yakni fungsi normatif dari Hukum Administrasi.

Kembali kepada fungsi Panitia Urusan Piutang Negara sebenarnya kewenangan dan tugas lembaga ini bukan hanya melakukan eksekusi lewat lelang barang jaminan atau barang milik debitur apalagi yang sifatnya sepotong-potong. Memang bila sebuah pabrik milik debitur dibeli lelang secara keseluruhan maka pabrik tersebut masih akan dapat memproduksi seperti sediakala. Tetapi yang dapat dijual sebenarnya bukan hanya aset nyata berupa pabrik dan gedung atau mesinnya akan tetapi dapat pula dijual lelang sahamnya atau kepemilikan perusahaannya. Dalam hal demikian jasa Pasar Modal atau Bursa Saham akan sangat bermanfaat. Lagi pula dengan cara demikian pembeli saham dapat terdiri ratusan bahkan ribuan orang tetapi perusahaannya atau pabriknya masih tetap utuh tak terbagi dan dapat dioperasikan kembali. Di jaman sekarang agaknya sulit untuk memperoleh investor yang terdiri dari orang perseorangan tunggal. Banyak Family Business

yang dijalankan oleh keluarga-keluarga di Asia sudah berganti menjadi perusahaan yang pemiliknya terdiri dari banyak pemegang saham. Oleh karenanya perusahaan besar di Indonesia milik perseorangan atau keluarga yang dimasa yang lalu berbangga menjadi konglomerat adalah perusahaan perusahaan yang paling menderita dalam krisis moneter dewasa ini. Perusahaan demikian dengan gaya manajemen sedemikian rupa sehingga pemilik masih mempunyai kata terakhir dan para profesional hanya menjalankan perintah saja terlihat mengalami krisis yang hebat yang akhirnya menyeret bank yang memberikan pinjaman kepada perusahaan ini kearah krisis yang lebih dalam lagi.

Meskipun tidak secara jelas dinyatakan peraturan perundangan bahwa pihak Panitia Urusan Piutang Negara dapat mengelola aset milik debitur akan tetapi dari ketentuan yang terdapat dalam Keputusan Menteri Keuangan no. 376/KMK.01/1998 pasal 13 ayat (3) yang menyatakan bahwa jangka waktu penyelesaian hutang yang ditetapkan dalam pernyataan bersama paling lama 12 (dua belas) bulan, maka dapat disimpulkan bahwa masih diberikan waktu atau kesempatan bagi usaha yang bersangkutan untuk berjalan sebagaimana biasa. Jalannya usaha ini dapat dipercayakan kepada debitur akan tetapi juga dapat diserahkan kepada tenaga profesional dengan tujuan memperbaiki keadaan usaha yang bersangkutan dengan harapan memperoleh keuntungan untuk melunasi hutangnya.

Pengambilan alihan sementara untuk memperbaiki keadaan keuangan perusahaan itu telah dicoba untuk dilakukan oleh Badan Penyehatan Perbankan Nasional dengan mengambil alih pengurusan bank tertentu yakni bank yang disebut "*Bank Take Over*" yang terdiri dari Bank Central Asia, Bank Danamon, Bank Tiara, Bank Niaga, Bank Risjad Salim Internasional, Bank Duta, Bank Nusa Niaga, Bank Pos Nusantara, Bank Tamara dan bank Buana. Sehingga dalam hal ini pihak Badan Penyehatan Perbankan Nasional dapat menentukan kebijaksanaan usaha pada masing-masing bank tersebut dan bank dapat berjalan secara normal dan berharap kondisi bank membaik.

Tugas kewenangan yang diberikan kepada Panitia Urusan Piutang Negara ini bahkan juga eksistensi lembaga ini pada hakekatnya bermakna pengakuan dari pembentuk undang undang, yang di negara dengan sistim pemerintahan demokrasi juga berarti pengakuan oleh sebagian besar rakyat, bahwa dana negara yang untuk sementara waktu dipinjamkan disertai biaya dana (bunga) tersebut pada akhir periode yang ditentukan harus dikembalikan kepada negara. Dana ini adalah dana publik yang juga dapat diartikan sebagai *social goods* sebagaimana dimaksud dalam John Rawls (1973 : 61) sebagai "***social and economic advantages***" yang tiada berbeda dengan *social goods* lainnya seperti *public facilities* yakni gedung-gedung umum, stasiun, taman-taman kota atau taman rekreasi umum dan lain-lainnya. *Social goods* ini dapat dinikmati warga negara secara adil, tidak boleh dimonopoli, tidak boleh dirusak atau dihancurkan atau dihilangkan, dijaga keindahannya dan keberadaannya oleh para pengguna *public facilities* .

Dalam pengertian seperti itu maka dana negara ini jelas berbeda dengan hibah, tunjangan sosial atau berbagai sokongan dari pemerintah kepada rakyatnya. Dana jenis ini sudah barang tentu harus keluar dari anggaran belanja pemerintah atau berupa *public expenditure* yang penyalurannya ditetapkan secara mandiri. Namun demikian sering terjadi kerancuan dalam pemikiran masyarakat bahwa pinjaman itu adalah merupakan "bantuan" atau "kemudahan" berusaha yang mestinya diberikan oleh pemerintah. Lembaga negara kadang-kadang juga memberikan impresi yang keliru seperti contohnya istilah "Bantuan Likuiditas Bank Indonesia", ini memberikan kesan yang keliru sebab bantuan ini bukan pemberian akan tetapi suatu kredit yang diberikan kepada dunia perbankan sebab bagaimanapun dana bantuan itu harus dikembalikan dalam waktu yang sangat singkat. Ini mengandung arti pula bahwa masalah pengembalian dana pinjaman tersebut disembunyikan dan diletakan jauh di belakang alam pemikiran manusia. Seorang businessman yang benar-benar prudent dan profesional akan memberikan arti kredit sebagai *liabilities* atau kewajiban-kewajiban tertentu

oleh karenanya ia akan berhitung benar akan kemanfaatan atau kegunaannya. Ia akan selalu bertanya keuntungan apakah yang akan diterima dan biaya-biaya apa yang ia harus keluarkan (biaya bunga) dan sebesar apa biaya itu harus ditanggung bila dibandingkan dengan keuntungannya. Bagaimanapun penggunaan dana pinjaman harus menumbuhkan dalam usahanya suatu kemampuan untuk membayar kembali atau harus ada *internal rate of return*.

2.5. Kendala yuridis yang dihadapi lembaga pengurusan piutang negara.

Tugas untuk menyelesaikan masalah piutang negara memang merupakan tugas yang berat dan tidak populer di mata umum, sebab banyak orang akan memosisikan diri untuk pada suatu saat berdiri sebagai seorang peminjam. Lebih membahagiakan dan menyenangkan untuk berdiri dalam posisi sebagai orang atau lembaga untuk memberikan pinjaman di mana orang tersebut akan dicari-cari atau disanjung-sanjung karena perilaku kedermawanannya. Paling tidak orang tersebut akan dianggap sebagai penolong kebutuhan sesaat dari seorang peminjam. Posisi sebagai kepala bagian kredit pada sebuah bank sudah semestinya menjadi dambaan para profesional muda yang sedang menanjak dalam tugasnya sebagai bankir muda.

Para peminjam bilamana sudah mendekati jatuh tempo pinjamannya tentu sudah mulai sibuk untuk mencari dana pengembaliannya atau mencari berbagai alasan untuk menunda pembayaran pinjamannya, memperoleh potongan (*hair cut*), memperoleh keringanan bunga dan lain-lainnya. Terdapat alasan umum yang obyektif misalnya turunnya kondisi ekonomi umum, berubahnya nilai uang lokal dibandingkan valuta asing padahal usahanya sangat bergantung pada bahan baku impor, adanya persaingan yang ketat dan lain-lain keadaan yang memang obyektif ada. Akan tetapi banyak juga berbagai keadaan yang menyulitkan usahanya karena kesalahannya

sendiri misalnya dalam memilih jenis usaha yang telah jenuh, arus pembelanjaan yang kurang teliti sehingga harga pokok tidak dapat ditekan untuk memenangkan persaingan, investasi yang berlebihan dan salah arah, kontrol bawahan yang kurang efektif, dan penyelewengan modal kerja atau modal untuk investasi oleh pimpinan usaha debitur sendiri.

Kurangnya pengertian apalagi perhatian bagi petugas pengurusan piutang negara ini pada dasarnya juga akan berpengaruh pada usaha pemberdayaan (*empowering*) dan kontrol terhadap lembaga pengurusan piutang negara ini dan berakibat lebih lanjut pada daya guna serta hasil guna lembaga pengurusan piutang negara tersebut. Hal pertama yang menarik perhatian adalah keberadaan atau eksistensi Panitia Urusan Piutang Negara ini. Lembaga ini masih berbentuk "Panitia" yang memberikan kesan "sementara" atau langkah "*ad hoc*" dalam tugas yang berat untuk menyelamatkan keuangan negara. Pembentukannya sendiri juga bersifat darurat yakni dengan Keputusan Penguasa Perang Pusat Kepala Staf Angkatan Darat No. Kpts/Peperpu/0241/1958 dan yang kemudian diatur lagi secara darurat dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang No. 49 Tahun 1960 yang oleh kekuatan Undang Undang No. 1 Tahun 1961 dirubah menjadi Undang Undang No. 49 Prp Tahun 1960. Sifat kedaruratannya hingga kini masih terasa karena masih tetap sebagai wadah interdepartemental dan masih merupakan sebuah "Panitia" meskipun sudah berkantor dan menjadi bagian organisasi Departemen Keuangan. Panitia Urusan Piutang Negara ini berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan No. 381/KMK.09/1998 mempunyai cabang sebanyak 33 (tiga puluh tiga) kantor yang berlokasi di kota-kota penting di seluruh Indonesia.

Sementara itu terdapat pula sebuah lembaga yang bernama Badan Urusan Piutang Dan Lelang Negara yang didirikan dengan Keputusan Presiden No. 11 Tahun 1976 dan disempurnakan dengan Keputusan Presiden No. 21 Tahun 1991. Lembaga di bawah Departemen Keuangan ini berdasarkan Surat Keputusan Menteri Keuangan No. 940 /KMK.01/1991 telah mempunyai

organisasi yang lengkap sampai ke wilayah provinsi. Kantor wilayahnya di kota provinsi membawahi Kantor Pelayanan Pengurusan Piutang Negara dan Kantor Lelang Negara.

Kedua lembaga ini mempunyai tugas yang saling-silang hingga menimbulkan kerancuan meskipun secara umum dapat dibedakan ciri-cirinya yaitu bila itu menyangkut "kebijaksanaan" maka tugas itu dijalankan oleh Panitia Urusan Piutang Negara misalnya mengenai penandatanganan :

- Surat Penerimaan Pengurusan Piutang Negara (SP3N).
- Pernyataan Bersama (PB).
- Surat Paksa (SP).
- Surat Perintah Penyitaan (SPP).
- Surat Perintah Pengangkatan Sita (SPPS).
- Surat Perintah Penjualan Barang Sitaan (SPPBS).
- Surat Perintah Penyanderaan.

Sedangkan hal-hal yang bersifat "pelaksanaan" dilakukan Badan Urusan Piutang Dan Lelang Negara sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 Ayat (2) dari Surat Keputusan Menteri Keuangan No. 381/KMK.09/1998 yang berbunyi sebagai berikut :

Penyelenggaraan pengurusan piutang selanjutnya baik yang bersifat teknis administratif maupun yang bersifat operasional dilakukan oleh Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara (BUPLN) sebagaimana telah ditetapkan dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 2/KMK.01/1997.

Di dalam mengurus masalah-masalah teknis tersebut terutama masalah teknis operasional terdapat hal-hal yang menarik sebagaimana ditentukan oleh Keputusan Menteri Keuangan No. 376/KMK.09/1998 sebagai berikut :

- Pasal 5 ayat (1) menetapkan bahwa yang menerima penyerahan Piutang Negara adalah Panitia Urusan Piutang Negara sedangkan pada pasal 5 ayat (3) yang menolak bilamana tidak memenuhi syarat

adalah Kepala Kantor Pelayanan Pengurusan Piutang Negara sebagai bagian dari Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara di daerah.

- Bilamana telah ditandatangani Pernyataan Bersama antara Debitur / Penanggung hutang dengan Panitia Urusan Piutang Negara dan ditetapkan bahwa penyelesaian hutang paling lama 12 (dua belas) bulan maka berdasarkan ketentuan pasal 13 ayat (4) Kepala Kantor Wilayah, yang tentu saja Kantor Wilayah Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara, masih dapat merubah kebijaksanaan yang bersifat prinsipil ini.
- Juga dalam hal pemberian keringanan dari kewajiban pembayaran bunga, denda, dan kewajiban biaya-biaya lainnya, yang berarti juga merubah Keputusan Panitia Urusan Piutang Negara, dapat dilakukan atau diberikan oleh Kepala Kantor wilayah Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara atau oleh Kepala Kantor Pelayanan Pengurusan Piutang Negara sebagai bagian dari Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara sesuai pasal 16 ayat (1) dan ayat (5).

Satu hal lagi yang penting yang menimbulkan pertanyaan adalah ketentuan di dalam pengaturan kedua lembaga ini oleh Keputusan Menteri Keuangan No. 381/KMK.09/1998 pada pasal 6 ayat (3) yang menyatakan bahwa : " Kepala KP3N karena jabatannya adalah ketua PUPN Cabang". Padahal kita ketahui bahwa Kepala Pelayanan Pengurusan Piutang Negara (KP3N) adalah bawahan langsung dari Kepala Kantor Wilayah Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara sehingga timbul pertanyaan kapan dan dalam hal apa Kepala Kantor Pelayanan Pengurusan Piutang Negara ini bertindak sebagai pengambil kebijaksanaan dan kapan bertindak sebagai administrator yang memberikan pelayanan kepada debitur dan kreditur.

Ketidaktegasan dan ketidakjelasan dalam pengaturan tata kerja serta dalam organisasi lembaga pengurusan piutang negara ini tentunya paling sedikit akan memberikan kendala bagi kelancaran pelaksanaan tugas intern,

sedangkan bagi para pegawai dan pelaksana akan sering bertanya kepada siapa suatu masalah harus dimintakan keputusannya dan menjadi bertanya-tanya sebenarnya menjadi tugas siapa masalah yang dihadapinya harus diselesaikan. Apabila ditarik lebih lanjut kemungkinan besar akan timbul gejala saling melempar tanggung jawab lebih-lebih bila itu menyangkut tugas yang sukar dan berat. Kecuali kendala internal maka sedikit banyak juga akan menjadi kendala bagi pihak luar yang menjadi partner kerja lembaga pengurusan piutang ini. Pihak perbankan milik negara atau juga para debitur penanggung hutang akan ragu-ragu harus menghubungi siapa apakah Panitia Urusan Piutang Negara ataupun Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara, manakala mereka menemukan persoalan pengurusan piutang negara tersebut.

Masalah kerancuan kelembagaan ini masih ditambah lagi dengan berdirinya lembaga baru yang bernama Badan Penyehatan Perbankan Nasional dengan Asset Management Unit-nya berdasarkan Keputusan Presiden No. 27 Tahun 1998 dan berlandaskan kekuatan Undang - Undang No. 10 Tahun 1998. Dalam hal ini menjadi tanda tanya besar sesungguhnya mana di antara kedua undang undang yang masih berlaku yakni Undang-Undang No. 49 Prp Tahun 1960 atau Undang - Undang No.10 Tahun 1998 dengan pasal 37A yang menjadi landasan berlakunya Keputusan Presiden No. 27 Tahun 1998. Apabila diterapkan azas "*lex posteriori derogat legi priori*" maka tentu saja Undang - Undang No. 49 Prp Tahun 1960 dapat diabaikan dan eksistensinya Panitia Urusan Piutang Negara dapat dianggap berakhir sehingga menjadi kewajiban semua bank milik negara untuk menyerahkan piutangnya yang bermasalah (sudah diserahkan sebanyak Rp 106,7 trilyun) kepada Badan Penyehatan Perbankan Nasional yang dinyatakan bersifat sementara itu.

Namun untungnya tujuh bulan sejak dikeluarkannya Keputusan Presiden No. 27 Tahun 1998 itu Menteri Keuangan melalui ketetapan dalam keputusan Menteri Keuangan No. 381/KMK.09/1998 memberikan penegasan akan eksistensi dan kewenangan Panitia Urusan Piutang Negara dan Badan Urusan

Piutang dan Lelang Negara. Ini tentu saja dapat mengurangi keresahan dan kebingungan baik para staf dan pegawai kedua lembaga pengurusan piutang negara tersebut maupun para debitur dan kreditur dan pihak lain yang berminat membeli lelang barang jaminan.

Kecuali itu masih pula menggantung pertanyaan mengapa Pemerintah mendirikan lembaga baru untuk tugas yang hampir sama yakni menyelamatkan keuangan negara yang berbentuk piutang negara. Apakah karena kinerja Panitia Urusan Piutang Negara kurang memuaskan sehingga khawatir tidak akan bisa menyelesaikan tugas penyehatan perbankan yang sebenarnya juga menyelesaikan piutang negara yang macet di tangan debitur dalam jumlah yang demikian besarnya. Pertimbangan ini memang tidak secara jelas dikemukakan dalam konsiderans peraturan yang melandasi pendirian Badan Penyehatan Perbankan Nasional baik dalam Keputusan Presiden No. 27 Tahun 1998 maupun dalam Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 1999. Bagaimanapun Pemerintah dalam hal ini Menteri Keuangan juga yang paling mengetahui jawabannya yang tepat karena pihak Menteri Keuangan adalah satu-satunya instansi yang secara berkala menerima laporan hasil kerja Panitia Urusan Piutang Negara yang tidak dipublikasikan itu. Keadaan seperti itu juga dapat memberikan kendala bagi pelaksanaan tugas staf dan pegawai Panitia Urusan Piutang Negara dan Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara.

Sering juga terjadi kendala yang disebabkan hubungan yang kurang serasi dengan Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tata Usaha Negara di beberapa daerah. Bagaimanapun tetap harus diakui bahwa penyelesaian sengketa di muka Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tata Usaha Negara adalah penyelesaian yang secara institutif paling adil dan paling baik. Sehingga berdasarkan prinsip ini pihak Panitia Urusan Piutang Negara yang menjalankan sebagian dari peranan Pengadilan dalam melaksanakan parate eksekusi tentu juga harus menyesuaikan diri. Untuk penyesuaian inilah maka pihak Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara telah berkali-kali mengadakan

diskusi yang sangat bermanfaat dan berhasil menyelesaikan beberapa masalah seperti misalnya mengenai hal - hal di bawah ini.

- Tentang sita persamaan, yakni bilamana Pengadilan Negeri telah lebih dahulu melakukan sita maka juru sita Panitia Urusan Piutang Negara tidak dapat menyita lagi dan cukup menyampaikan surat paksa kepada Pengadilan Negeri yang akan menentukan bahwa barang yang disita juga merupakan jaminan bagi Panitia Urusan Piutang Negara.
- Tentang sita ganda, juga diselesaikan dengan cara pihak mana yang lebih dahulu melakukan sita memperoleh hak penyitaan itu.
- Pembatalan Lelang, tidak dapat dibatalkan kalau sudah dilakukan sesuai peraturan yang berlaku.
- Penundaan lelang, hanya diperkenankan bila itu mengenai bantahan tentang kepemilikan yang sedang diproses oleh Pengadilan.
- Gugatan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara tidak dapat diterima bila itu mengenai eksekusi penyitaan dan pelelangan oleh Panitia Urusan Piutang Negara atau Kantor Pelayanan Pengurusan Piutang Negara (pasal 67 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986).

Namun demikian masih terdapat satu hal penting yang belum memperoleh penyelesaian yang akan menjadikan kendala bagi pelaksanaan tugas Panitia Urusan Piutang Negara yakni mengenai masalah prosedur Pengosongan Tanah atau Bangunan sitaan Panitia Urusan Piutang Negara yang telah terjual lelang. Terhadap hal ini terdapat beberapa hal di bawah ini yang perlu memperoleh perhatian .

- Di satu pihak bila tanah atau bangunan yang menjadi barang jaminan tersebut tidak bersih dalam arti terdapat penyewa, kontraktor atau pemegang hak lainnya maka akan timbul masalah sehubungan dengan

hak para pihak tersebut yang seharusnya tidak dapat diganggu gugat meskipun terjadi pemindahan hak milik.

- Adanya kebutuhan obyektif untuk segera memperoleh pelunasan dari penjualan lelang barang jaminan tersebut demi kepentingan penyelamatan keuangan negara.

Sehubungan dengan itu adakalanya pihak pengadilan menolak permohonan pengosongan yang diajukan oleh Panitia Urusan Piutang Negara. Namun dengan mempertimbangkan usaha penyelamatan uang negara dan pengaruh umum yang ditimbulkan terutama bagi para pembeli lelang yang memang prospektif misalnya mereka bermaksud untuk melakukan investasi termasuk investor asing yang sangat dibutuhkan untuk perbaikan ekonomi maka pengaruh Mahkamah Agung sungguh diperlukan sehingga para hakim pada Pengadilan mempertimbangkan keputusan secara sungguh-sungguh. Perihal wewenang pengosongan ini Badan Penyehatan Perbankan Nasional lebih beruntung sebab pada Bagian Kelima Pasal 21 sampai dengan pasal 25 dari Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 1999 pihak Badan Penyehatan Perbankan Nasional diberi kekuasaan untuk mengosongkan tanah atau bangunan milik atau yang menjadi hak Bank Dalam Penyehatan dan atau Badan Penyehatan Perbankan Nasional yang dikuasai oleh pihak lain. Ini berarti bahwa yang boleh dikosongkan bukan hanya kekayaan bank langsung akan tetapi juga kekayaan debitur bank sesudah maupun sebelum terjadinya lelang. Namun dalam hal ini perlu pula ditanyakan perihal kekuatan dari Peraturan Pemerintah dihadapan undang-undang yang mengatur kewenangan Pengadilan dan juga perlu dipertanyakan durasi dari peraturan ini sendiri mengingat Badan Penyehatan Perbankan Nasional yang diberi wewenang itu sendiri badan yang bersifat sementara yakni 5 (lima) tahun.

Kelompok kendala berikutnya adalah kendala yang berkaitan dengan penanganan teknis penyelesaian piutang negara. Termasuk dalam hal ini adalah masalah kelengkapan dokumen penyerahan yang dapat membuktikan

besarnya piutang negara pada saat diserahkan kepada Panitia Urusan Piutang Negara. Perbankan biasanya menyalurkan pinjaman itu melalui rekening pinjaman yang diadministrasikan atau dibukukan setiap kali ada mutasi baik kredit maupun debit. Mutasi demikian biasanya mudah dibuktikan karena adanya bukti (slip) pembukuan berupa, cheque, bilyet giro dan warkat lainnya. Yang biasanya menjadi masalah adalah perihal penghitungan bunga dan biaya-biaya lainnya yang dihitung pihak bank. Untuk menghindari kesulitan biasanya pihak Bank mengirimkan konfirmasi salinan rekening untuk ditandatangani oleh debitur sebagai tanda persetujuan. Namun bilamana fasilitas menjadi tidak lancar yakni perusahaan tidak mau membayar bunga dan kewajiban lainnya biasanya debitur enggan mengirimkan kembali konfirmasi tersebut, sehingga terpaksa dalam penyerahan piutang kepada Panitia Urusan Piutang Negara saldo debit yang diserahkan tidak cocok dengan salinan rekening pinjamannya. Ini tentu menyulitkan dalam pembuatan Pernyataan Bersama dimana hutangnya harus pasti.

Kendala lainnya adalah dalam penentuan harga taksasi barang jaminan yang menurut pihak Panitia Urusan Piutang Negara sering tidak menutupi besarnya piutang yang harus diselesaikan. Di dalam situasi di mana penyelesaian piutang negara diselesaikan terutama dengan penjualan barang jaminan maka selisih harga ini tentu menjadi kendala dalam menyelesaikan seluruh piutang yang diserahkan. Hal ini dapat terjadi karena berbagai sebab antara lain turunnya harga karena jaminan (terutama berupa mesin-mesin) sudah semakin tua padahal tidak diadakan cadangan penyusutan, harga likuidasi yang sering jauh di bawah harga jual normal, kondisi ekonomi umum yang sangat menekan harga penjualan semua barang dan sebab-sebab lain termasuk kekeliruan taksasi awal. Lebih parah lagi adalah perihal penyerahan barang jaminan yang pengikatannya tidak sempurna (tidak diikat dengan hipotik atau hak tanggungan atau fiducia eigendom overdracht) sehingga sulit bagi Panitia Urusan Piutang Negara untuk mengeksekusinya. Manakala kredit sesuai dengan semangat Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 dan

perubahannya Undang Undang No. 10 Tahun 1998 tidak lagi diharuskan ditutup dengan jaminan yang cukup maka pihak Panitia Urusan Piutang Negara hanya dapat menyandarkan diri pada penuntutan harta debitur atau penanggung hutang yang tidak dijamin berdasarkan pasal 1131 dan 1132 *Burgerlijk Wetboek*. Dalam hal ini maka kedudukan Panitia Urusan Piutang Negara hanyalah berkedudukan konkuren dan tidak mempunyai kedudukan preferen apapun.

Dalam hal bank memegang hak hipotikpun atau hak tanggungan juga sering terjadi adanya claim bahwa landasan pemasangan hipotik atau hak tanggungan adalah palsu atau tidak benar. Surat kuasa memasang hipotik atau memasang hak tanggungan sering diingkari oleh pemilik asli sertifikat atas tanah atau bangunan yang bersangkutan. Terpaksa dalam hal ini Panitia Urusan Piutang Negara menunggu keputusan Pengadilan tingkat pertama sampai tingkat akhir dan eksekusi terpaksa ditunda.

Sering kali pula pihak Panitia Urusan Piutang Negara harus menghadapi kendala yang bersifat sosial politis dalam upaya untuk mencairkan barang jaminan atau mengambil alih suatu perusahaan milik debitur. Pemerintah Daerah biasanya juga merasa bertanggung jawab untuk menentukan nasib perusahaan yang bersangkutan. Pada perusahaan-perusahaan besar yang menyerap tenaga kerja yang sangat besar maka penyevelan, penyitaan atau bahkan penutupan yang bersifat sementara juga akan mengakibatkan guncangan yang besar pada keamanan dan stabilitas suatu wilayah. Ribuan pekerja dan keluarganya kemungkinan besar akan turut menderita bila perusahaan tersebut berhenti. Bahkan saat pertimbangan penyerahan perusahaan debitur tersebut ke pihak Panitia Urusan Piutang Negara pihak penguasa daerah tentu tidak tinggal diam. Mereka akan berusaha agar pihak bank meneruskan 'membantu' perusahaan yang berada dalam kesulitan tersebut, ini mengandung arti bahwa pihak bank secara tidak langsung diwajibkan untuk memberikan tambahan pinjaman kepada perusahaan. Bila perusahaan yang sudah tidak efisien dan keberatan beban ini tidak dapat dijual

(*non marketable*) maka sulit bagi bank maupun pihak Panitia Urusan Piutang Negara untuk mengurusnya, jangankan menyelesaikan permasalahan piutang tersebut mengurangi kerugian saja sudah sangat sukar dilakukan.

Selanjutnya masih terdapat satu kendala lagi yakni kendala yang berupa penilaian terhadap kinerja Panitia Urusan Piutang Negara dengan jajarannya. Masyarakat umum (kalau ada yang peduli) tentu sangat sulit dalam menilai hasil kerja Panitia Urusan Piutang Negara itu karena lembaga ini hanya bertanggung jawab kepada Menteri Keuangan sesuai dengan bunyi pasal 3 Undang Undang No. 49 Prp Tahun 1960. Keengganan untuk mengeluarkan data keberhasilan menarik dana yang macet ditangan debitur ini sejalan dengan keengganan Bank Indonesia untuk mengeluarkan data transparan mengenai permasalahan kredit macet ini. Yang dipakai sebagai alasan dulu adalah ketentuan mengenai rahasia bank, akan tetapi sekarang sudah ada perubahan arah yakni bahwa rahasia itu bukan pada sisi aktifnya akan tetapi hanya sisi pasivanya. Itulah sebabnya Bank Indonesia walaupun masih segan terpaksa juga mengumumkan secara total kredit macet sebagaimana dikemukakan dalam Bab Pendahuluan. Namun data mengenai keberhasilan penagihan pihak Panitia Urusan Piutang Negara maka lembaga ini hanya berwenang melaporkannya kepada Menteri Keuangan tiap semester dan kemudian laporan tersebut bilamana dikehendaki Dewan Perwakilan Rakyat akan disampaikan oleh Menteri Keuangan sendiri kepada lembaga tersebut.

Bagi pihak Panitia Urusan Piutang Negara dan jajarannya situasi ini juga menjadi kurang enak karena penilaian kinerja yang sesungguhnya dengan segala kendalanya tidak dapat dipublikasi dan bagi mereka penilaian diserahkan kepada masyarakat tanpa bisa membantahnya. Sebagaimana dimaklumi proses pengurusan piutang negara dari mulai penyerahan sampai kepada eksekusi lelang merupakan proses yang lama, dalam pasal 13 ayat (3) dan (4) Keputusan Menteri Keuangan No. 376/KMK.09/1998 adalah satu tahun dan dapat diperpanjang lagi, maka terdapat kesulitan juga untuk

membandingkannya dengan jumlah penyerahan pertahunnya. Bila dibandingkan dengan total outstanding (jumlah yang berada dalam pembukuannya) maka pihak Panitia Urusan Piutang Negara juga keberatan karena dari waktu ke waktu secara kumulatif total outstanding itu selalu meningkat, sehingga recovery ratenya juga menjadi sangat rendah, menurut perhitungan para ahli berada di sekitar 10 %. Dalam kondisi krisis seperti sekarang ini di satu pihak penyerahan semakin banyak dan di lain pihak terdapat kesulitan yang makin membesar untuk mencairkan asset debitor, maka recovery rate itu mungkin menjadi sangat rendah. Sebagai perbandingan dengan negara Asean yang sama-sama dilanda krisis menurut Theo F. Toemion, Thailand yang pemerintahnya telah direformasi total dan telah berusaha dengan segala daya ternyata mencapai 41% maka kita tentu harus bekerja keras menciptakan kondisi yang lebih menarik bagi investor.

Pihak Badan Penyehatan Perbankan Nasional sebaliknya telah mengumumkan penyerahan dari perbankan milik negara sebesar Rp 106,7 trilyun dan berani menyatakan melalui siaran persnya yang dikutip oleh Asian Wall Street Journal 6 Oktober 1999 bahwa hingga akhir September 1999 lembaga ini berhasil mengumpulkan pengembalian pinjaman sebanyak Rp 2,7 trilyun atau kurang lebih 2% dari yang diserahkan tersebut diatas. Jumlah ini memang tidak termasuk Rp 207 miliar hasil penjualan *non core asset* (bukan aset inti). Juga tidak termasuk penjualan kepemilikan beberapa perusahaan yang menjadi debitor bank yang diserahkan kepada Badan Penyehatan Perbankan Nasional yang antara lain penjualan PT Standard Toyo Polimer milik Salim Grup sebesar US\$ 15,1 juta ; penjualan Pasific Indomas Plastic Indonesia US\$ 4,2 juta ; penjualan PT Indo Amerika Ceramic seharga US\$ 5,8 juta dan penjualan saham PT Indofood seharga Rp 365 miliar. Hasil kerja ini tentu saja harus diperbaiki dalam waktu yang singkat karena bagaimanapun sesuai peraturan perundangan masa kerja Badan Penyehatan Perbankan Nasional ini terbatas, kecuali bila dalam kenyataannya lembaga ini



sesungguhnya dimaksudkan sebagai lembaga yang bersifat jangka panjang bahkan bersifat permanen.

-----0000-----

BAB 3

B A B 3

AZAS PERLINDUNGAN HUKUM YANG BERINTI KEADILAN DALAM PENYELESAIAN MASALAH PIUTANG NEGARA.

4.1. Umum

Sebagaimana dikehendaki oleh setiap warga negara dari negara manapun juga maka setiap tindakan pemerintah yang dilakukan oleh berbagai lembaga tata usaha negara pertama-tama haruslah mengandung unsur memberikan perlindungan hukum yang salah satu substansinya yang terpenting adalah juga memberikan keadilan bagi para pihak. Terdapat suatu rentang pandangan yang menghubungkan antara hukum dan keadilan sebagaimana dinyatakan oleh De Tourtoulon dalam Jean Dabin dan Lask et.al.(1950 : 432) dan lain-lain sampai kepada pandangan dari teoritikus yang demikian ekstrim termasuk para ahli hukum kanon berabad-abad yang lalu dalam Paul Sieghart (1986 : 22) yang dengan tegas menyatakan bahwa "*lex injusta non est lex*" atau hukum yang tidak adil adalah bukan hukum . Meskipun pandangan ekstrim tersebut perlu diberikan catatan bahwa adanya hukum adalah lebih baik dari pada kekosongan hukum sehingga hukum yang ada sebaiknya tetap dianut sampai ada perubahan atau yang terkenal sebagai azas "*praesumptio iustae causa*" tetapi itu tidak mengurangi pandangan bahwa hukum haruslah adil.

Penelitian ini lebih memusatkan perhatian pada substansi keadilan itu sendiri karena pada hakekatnya dalam menyelesaikan masalah piutang ini kedua belah pihak sebenarnya selalu ingin memperoleh perlakuan yang adil . Namun demikian pengertian keadilan ini bila diterapkan pada suatu urusan sebenarnya merupakan pengertian yang sulit mengukurnya. Bilamana diikuti suatu azas umum tentang keadilan yang sudah dianut selama berabad-abad yakni "*suum cuique tribuere*" yang berarti memberikan apa yang menjadi haknya maka dalam transaksi pinjam meminjam antara lembaga negara dengan warganya secara mudah dapat diketahui hak pihak yang

meminjamkan dan hak pihak peminjam. Dalam hal ini secara sederhana dapat ditentukan bahwa pada tanggal jatuh tempo pihak peminjam harus mengembalikan pinjamannya karena dana yang dipinjam tersebut adalah hak milik pihak lembaga keuangan pemerintah

Namun demikian dalam kaitan dengan tugas penyelenggaraan pemerintahan yang bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyatnya maka rumusan tersebut secara sosial politis tidak dapat diterapkan demikian saja. Ada suatu hak lain yang dimiliki warga negara yakni hak untuk memperoleh kesejahteraan melalui keterlibatan pemerintah dalam kegiatan ekonomi antara lain dengan meminjamkan dana negara kepada warganya. Tugas negara untuk menyediakan kesejahteraan umum tersebut adalah merupakan kewajiban yang bersifat social politis sehingga tuntutan terhadap pelaksanaannya juga hanya dapat dilakukan secara politis dan tidak dapat dituntut secara perdata. Melalui tuntutan politis dapatlah dirobah kebijaksanaan negara yang dianggap kurang adil atau kurang tepat tersebut. Bila itu sudah merupakan Keputusan Tata Usaha Negara tertentu maka dapat dituntut dimuka Pengadilan Tata Usaha Negara.

Berkaitan dengan masalah distribusi kenikmatan terhadap " *social goods* " atau " *public facilities* " yang dalam hal ini berwujud dana negara tersebut maka kita teringat pada trilogi keadilan menurut Aristoteles yakni *commutative justice, distributive justice dan legal justice*. Dua yang terakhir ini merupakan pilar utama untuk mengukur tindakan yang adil dari lembaga tata usaha negara dalam menyelesaikan permasalahan piutang negara itu. Oleh karenanya perlulah ditinjau dalam bagian - bagian berikut ini yakni perihal pandangan keadilan dan perlindungan hukum yang dianut berbagai negara di dunia ini terutama yang menganut filsafat barat baik yang klasik yang diberikan oleh Aristoteles, Thomas Aquinas, dan lain-lain, maupun pandangan baru yakni yang dianut mereka yang menghendaki keadilan sosial yakni pendapat John Rawls, William Drummond, Jean Dabin dan lain-lainnya. Juga dlamali pendapat yang bernuansa sedikit liberal dari Robert Nozick.

Selain itu karena topik bahasan masalah berkenaan dengan kejadian atau permasalahan di Indonesia maka tentunya perlu pula dibahas prinsip keadilan yang dianut oleh Bangsa Indonesia yang secara umum digambarkan dalam falsafah Pancasila. Pembahasan ini dapat dimulai dari masa-masa kerinduan rakyat umumnya sejak zaman Prabu Jayabaya yakni kerinduan akan datangnya Ratu Adil sebagaimana dapat ditinjau dari pandangan Harjarmardjaja, pandangan Soekarno, dan pandangan lainnya yang diuraikan oleh Drijakara, Soerjanto Poespowardojo dan lain-lainnya.

Balk pandangan berdasarkan falsafah umum dari barat maupun berdasarkan Pancasila tersebut kesemuanya mengarah pada berlakunya prinsip keadilan sosial yakni keadilan yang lebih banyak memberikan perhatian dan bobot kepada kesejahteraan rakyat banyak. Oleh karenanya perlu pula diamati implementasi rumusan umum azas keadilan yang merupakan inti dari upaya perlindungan hukum tersebut di dalam masalah penyelesaian piutang negara yang menyangkut rakyat banyak dan dalam hal penentuan batas-batas tanggung jawab yang adil dari para pihak.

Dengan demikian akan dapat ditarik suatu garis rationalitas atau argumentasi dari uraian pada bab ini dengan urutan berikut ini.

- Perlindungan hukum itu diwujudkan dengan memberikan perlakuan yang adil bagi para pihak.
- Menurut rumusan klasik Barat keadilan dalam hubungan setara anggota masyarakat dengan anggota lainnya adalah dengan memberikan apa yang menjadi haknya (*suum cuique tribuere*).
- Menurut rumusan kontemporer atau baru di dunia Barat maupun di Indonesia keadilan itu haruslah merupakan keadilan sosial di mana rakyat banyak memperoleh hak untuk menikmati hasil dari reksa pemerintahan.
- Hak masing-masing individu yang esensial ditentukan secara alami karena adanya manusia itu sendiri didunia, sedangkan hak lainnya yang berhubungan dengan kepemilikan seseorang dengan barang

atau kekayaan ditentukan oleh hukum yang dibuat manusia atau negara.

- Dalam hubungan pinjam meminjam antara perbankan dengan para peminjam maka dana yang dipinjamkan adalah menjadi hak milik pihak perbankan meskipun sementara waktu dapat dipakai oleh peminjam.
- Karena sifat sosial dari dana perbankan milik negara tersebut maka demi pemerataan bagi calon peminjam lainnya dana negara yang terbatas tersebut pada waktu yang telah ditentukan harus dikembalikan, hanya cara pengembaliannya adalah dengan urutan prioritas dan dengan mengingat batas-batas tanggung jawab yang manusiawi.

3.2. Perlindungan Hukum yang berintikan Keadilan dalam budaya Barat.

3.2.1. Rumusan keadilan secara klasik

Rumusan Keadilan secara klasik berasal dari pemikiran tentang sikap atau perlakuan seseorang terhadap sasamanya dan terhadap alam lingkungannya, pemikiran mana dilakukan oleh banyak ilmuwan terutama ilmuwan bidang filsafat. Inti dari berbagai tinjauan filsafat yang bersifat mendalam dan juga sering bersifat normatif itu sendiri terdiri dari berbagai obyek yang oleh Pudjawijatna didalam Mohammad Noor Syam (1998 : 45) dipisah kedalam dua golongan .

- **Pertama** obyek materia ialah segala sesuatu yang ada ataupun yang mungkin ada yakni kesemestaan, baik yang konkrit alamiah maupun yang abstrak non material seperti jiwa atau rohani, termasuk juga nilai-nilai yang abstrak.
- **Kedua** adalah obyek forma yakni sudut pandangan atau tujuan dari pemikiran dan penyelidikan atas obyek materia, yakni mengerti sedalam-dalamnya, menemukan kebenaran atau hakekat dari sesuatu yang diselidiki sebagai obyek materia tadi.

Obyek materia dari penelitian ini adalah masalah nilai keadilan sebagai inti dari azas perlindungan hukum sedangkan obyek formanya adalah sudut pandang dan tujuan dari pemikiran ini yakni sudut pandang normatif yuridis dengan tujuan ditemukan prinsip dasar yang dapat diterapkan untuk penanganan permasalahan dibidang kegiatan ekonomi makro terutama dalam bidang moneter yang berkaitan dengan piutang negara. Mengenai nilai keadilan tersebut terutama berkenaan dengan obyeknya yakni berupa hak, yakni hak yang dalam penelitian merupakan hak yang harus dibagi atau diberikan kepada warga negara. Dalam banyak penelitian obyek dari keadilan yang berupa hak itu diperlakukan dan dinilai dari berbagai sudut yang pasang surutnya adalah mengikuti perkembangan zaman dan perkembangan budaya manusia. Namun perkembangan ini lebih bersangkut paut dengan nuansa sedangkan intinya adalah tetap yakni "*suum cuique tribuere*". Tetapnya inti ini merupakan fenomena yang hingga kini masih banyak dianut oleh banyak pihak.

Pemikiran filsafati tentang keadilan ini, terutama yang dipandang dari sudut yang lebih khusus yakni filsafat hukum sesuai dengan sudut pandang teori tentang tiga lapisan ilmu hukum tersebut, adalah bermanfaat juga pada akhirnya bagi praktek hukum. Melalui pemikiran yang mendasar misalnya tentang apa yang menjadi hak yang telah menjadi buah pemikiran dari beberapa ahli filsafat mulai dari Aristoteles dan St Thomas Aquinas sampai ahli filsafat masa kini, maka akan dapat disedlakan referensi bagi penguasa pengambil keputusan untuk mengarahkan dan menjalankan fungsi regeringnya dalam hukum administrasi

Telah lama masalah "keadilan" ini menjadi bahan pembahasan, bahan penelitian dan diperjuangkan oleh para ahli filsafat, oleh politikus, para rohaniwan, oleh lembaga swadaya masyarakat dan oleh siapapun. Namun demikian apabila orang menanyakan apakah "keadilan" itu maka akan timbul berbagai jawaban dan jawaban ini jarang yang dapat memuaskan hati orang yang terlibat maupun para pemikir yang tidak terlibat. Berbagai jawaban itu

juga menunjukkan bahwa sukar sekali diperoleh jawaban umum dan bilamana diketemukan jawaban atau batasan "keadilan" oleh suatu masyarakat maka akan terdapat semacam "bias" yang berhubungan dengan adat istiadat, susunan norma-norma dan idiologi dari masyarakat yang bersangkutan sehingga dapatlah dinyatakan bahwa berbagai rumusan mengenai "keadilan" tersebut merupakan rumusan yang bersifat relatif.

Kesulitan tersebut di atas mendorong orang terutama kaum positifis untuk mengambil jalan pintas yakni menyerahkan perumusan tentang "keadilan" ini kepada pembuat undang-undang yang akan merumuskannya berdasarkan pertimbangannya sendiri. Namun bagaimanapun De Tourtoulon yang dikutip oleh Jean Dabin dalam Lask et.al. (1950 : 432) menyatakan sesuatu dalam hubungannya dengan hukum yang tetap tidak banyak berbeda dengan apa yang dikemukakan oleh Aristoteles dan St. Thomas Aquinas sebagai berikut ini.

Justice forms the substance of the law, but this heterogeneous substance is composed of three elements : an individual element : the suum cuique tribuere (individual justice); a social element : the changing foundation of prejudgments upon which civilization reposes at any given moment (social justice), and a political element, which is based upon the reason of the strongest, represented in the particular case by the state (justice of the state) "

Dengan demikian terjadi kemungkinan pengaruh timbal balik yakni bahwa hukum diciptakan berdasarkan nilai-nilai atau norma-norma moral yang adil yang sudah ada terlebih dahulu dan yang telah hidup dalam suatu masyarakat tertentu (kelompok, suku dan negara) dan tugas pembentuk undang-undang hanyalah merumuskan apa yang sudah ada terutama yang berbentuk tiga element tersebut di atas. Dilain pihak juga terdapat kemungkinan bahwa hukum itu sendiri, karena merumuskan sesuatu berarti mencocokkan , memberikan kombinasi dan memberikan interpretasi, juga berarti memberikan norma baru termasuk norma "keadilan".

Kecuali hal-hal tersebut di atas terdapat pula persoalan apakah perumusannya sendiri adil dan ditetapkan oleh lembaga yang adil dan dapat diterima serta akhirnya apakah substansi yang dirumuskan itu memang sudah memenuhi perasaan keadilan. Kedua hal yang terdahulu tentu saja menyangkut masalah-masalah tentang lembaga perwakilan dan masalah-masalah politik. Sedangkan hal yang terakhir yakni yang mengenai substansi itu hingga sekarang tetap menjadi bahan diskusi yang menarik bagi para ahli filsafat dan para ahli hukum.

Mengenai substansi keadilan bagaimanapun telah terjadi perkembangan yang hingga kini menjadi pedoman berbagai pihak dalam merumuskan kebijaksanaan yang menyentuh masalah keadilan tersebut. Para ahli nampaknya akan selalu kembali kepada pemikiran-pemikiran yang telah demikian berkembangnya dan telah dimulai dari sejak zaman Aristoteles dan Thomas Aquinas. Pemikiran-pemikiran dasar mereka telah menjadi landasan berbagai teori yang membahas keadilan yang sangat berpengaruh di dalam praktek kenegaraan termasuk di dalam negara mengurus dan membagikan kesejahteraan kepada rakyatnya.

Namun demikian juga terlihat bahwa pemikiran dan ide dasar yang diuraikan oleh para pemikir pada zaman dahulu itu berkembang bukan hanya karena pemikiran itu berjalan sesuai dengan ide adanya organisasi masyarakat atau negara. Pemikiran atau ide tentang keadilan itu tumbuh dengan sendirinya di dalam pergaulan individu dengan individu lainnya yang kemudian berkembang dalam pergaulan individu dengan masyarakat, dengan suku dan akhirnya dengan negara. Perkembangannya bukan karena adanya ide bermasyarakat atau bernegara akan tetapi berlandaskan atas ide dasar yakni ide kebaikan atau berbuat kebaikan yang sudah ada sejak adanya manusia dan jauh sebelum adanya organisasi kemasyarakatan. Di dalam melaksanakan hal yang baik maka agar kebaikan itu tetap ada haruslah dilaksanakan dengan jujur yakni tidak pilih kasih, berbuat yang seimbang dan tidak melakukan perbuatan lain yang jelek sehingga pada akhirnya perbuatan itu hasilnya menjadi tidak baik.

Apabila di atas dinyatakan bahwa tindakan yang baik itu berhubungan dengan tindakan yang jujur (*honest*) dan tidak pilih kasih atau equitable atau seimbang maka tidak mengherankan bahwa Ulpian juga mengatakan bahwa "*jus est ars boni et aequi*" atau bahwa kebaikan dan keadilan itu adalah seni kebaikan dan keseimbangan. Apabila keseimbangan tersebut diartikan juga sebagai kejujuran atau honesty karena secara jujur memperlakukan kedua belah pihak secara seimbang maka keadilan yang dianggap sebagai seni kebaikan dan keseimbangan adalah merupakan bagian yang pokok yang tak terpisahkan. Dengan demikian ketiga unsur tersebut yakni keadilan, kebaikan dan kejujuran adalah norma yang terkait dan saling tidak dapat dipisahkan, suatu kebajikan pokok yang melandasi kehidupan manusia yang baik.

Dengan berbekal "*ars boni et aequi*" tadi maka manusia selalu bertindak "*suum cuique tribuere*" yakni memberikan pada masing-masing apa yang menjadi haknya sehingga hukum terbaik dalam kehidupan ini adalah "*honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere*". Sebenarnya dengan *honeste vivere* masalah tidak mengganggu kehidupan orang lain dan memberikan kepada orang lain apa yang menjadi haknya, sudah dengan sendirinya tercapai sepanjang manusia paham dan mengakui bahwa sesamanya adalah manusia yang juga mempunyai pribadi seperti dirinya sendiri, mempunyai jiwa dan raga yang sama derajatnya dengan dirinya.

Meskipun sikap yang adil dan jujur tersebut juga dapat ditujukan kepada dirinya sendiri sehingga seseorang dapat mengatakan bahwa setelah mempertimbangkan segala sesuatu, termasuk mempertimbangkan suara hatinya, ia bisa mengatakan bahwa berdasarkan perasaan adil dan jujur ia memutuskan sesuatu hal untuk dirinya. Akan tetapi sikap adil kebanyakan adalah sikap yang harus ditujukan kepada orang lain yang selalu berkisar perihal memberikan apa yang menjadi haknya dan kehormatannya. Dua buah kalimat yang amat terkenal dan selalu dikutip oleh para penulis mengenai hal

ini adalah dari Ulpian : "*Justitia est constants et perpetua voluntas jus suum cuique tribuendi*" dan dari Cicero : "*Justitia est habitus animi, communi utilita te conservata, suum cuique tribuens dignitatem* " Jadi dari kalimat kedua diyakini bahwa sejak dulu masalah kehormatan diri sudah menjadi perhatian untuk juga dibagikan secara adil.

Dignitatem atau kehormatan ini kiranya bukan berupa kehormatan clasic feodalistic dengan sebutan-sebutannya yang khas itu akan tetapi dignitatem sebagai makhluk warga negara yang mempunyai kedudukan yang sama dalam hal kehidupan sosial politik dan ekonomis dalam suatu negara atau masyarakat. Dignitatem ini hingga sekarang tetap diperjuangkan terutama dalam memperkecil gap, jurang atau perbedaan ekonomi, sosial dan politik. Selalu akan menjadi persoalan dignitatem yang berkaitan dengan kesamaan atau equality itu dalam arti apakah harus benar-benar sama dalam jumlah hitungan atau sama dalam arti sebanding atau proporsional. Dalam kenyataan keseharian maka proporsionalitas tersebut banyak bergantung pada hal atau perihal yang dipermasalahkan disamping tergantung pula pada subyek yang dituju.. St Thomas Aquinas menyatakan sebagaimana disebutkan oleh Jean Dabin dalam Lask et.al. (1950 : 446) bahwa hukuman untuk seseorang yang memukul raja tentu berbeda dengan hukuman untuk memukul orang biasa sebab berlaku azas "*conditio personae facit ad quantitatem rei.*"

Selanjutnya sebagaimana diuraikan dalam Lask et.al. di atas maka Aristoteles dan St Thomas Aquinas membagi "keadilan" berdasarkan kualitas pihak lain yang bersangkutan paut sebagai terlihat pada uraian berikut ini.

Pembagian pertama adalah *Commutative Justice* yakni mengenai masalah penentuan hak yang adil di antara beberapa manusia pribadi yang setara baik itu antara manusia pribadi fisik maupun antara pribadi nonfisik. Dalam hubungan ini maka badan usaha atau perkumpulan lain sepanjang tidak dalam arti hubungan antara lembaga tersebut dengan para anggotanya akan tetapi hubungan antara perkumpulan dengan perkumpulan atau

perkumpulan dengan manusia fisik lainnya maka penentuan hak yang adil dalam hubungan ini masuk dalam pengertian commutative justice. Obyek dari hak pihak lain dalam commutative justice adalah apa yang menjadi hak milik seseorang dari awalnya dan harus kembali kepadanya dalam proses commutative. Obyek hak milik ini bermacam-macam mulai dari kepemilikan fisik dan moral, hubungan dan kualitas dari berbagai hal baik yang bersifat kekeluargaan maupun bersifat ekonomis, hasil kerja fisik dan intelektual, sampai kepada hal-hal yang semula belum dipunyainya akan tetapi kemudian diperoleh melalui cara-cara yang sah. Ini semua memberikan kewajiban pada pihak lain untuk menghormatinya dan pemberian sanksi berupa penggantian bila hak tersebut diperkosa. Bagaimanapun dalam hal pemindahan hak yang bersifat sementara misalnya dalam transaksi pinjam meminjam maka kewajiban pihak lain adalah memberikan penggantian kerugian atau pengembalian.

Selanjutnya *bagian yang kedua* adalah *distributive justice* yakni keadilan yang berkenaan dengan penentuan hak atau pembagian hak yang adil dalam hubungan antara perkumpulan, masyarakat atau negara dengan para warganya., dalam arti apa yang seharusnya diberikan oleh perkumpulan, masyarakat atau negara kepada warganya. Yang diberikan dapat berupa barang yang tak terbagi (*undivided goods*) yakni kemanfaatan bersama misalnya perlindungan, fasilitas publik baik yang bersifat administratif maupun fisik dan berbagai hal di mana anggota atau rakyat dapat menikmatinya tanpa harus menyingkirkan orang lain dalam proses penikmatan tersebut. Sedangkan barang yang habis terbagi (*divided goods*) adalah hal-hal atau barang-barang yang dapat ditentukan dan dapat diberikan demi pemenuhan kebutuhan individu pada warganya dan keluarganya. Dalam kondisi di mana perkumpulan, masyarakat maupun negara mampu untuk memberikan apa yang dibutuhkan para warganya secara adil, atau disebutkan keadaan dimana terdapat distributive justice, maka keadaan tersebut akan mendekati apa yang disebut keadaan di mana tercapai keadilan sosial bagi warga atau rakyatnya.

Di dalam distributive justice ini kembali lagi muncul pertanyaan atau masalah kapan timbulnya hak tersebut dan masalah pembagian itu apakah harus merata atau harus proporsional. Berbeda dengan commutative justice yang timbul dari hak yang semula ada pada seseorang atau yang diperolehnya secara sah dalam proses commutative maka dalam distributive justice dasarnya atau perolehan hak tersebut semata-mata timbul dari keadaan di mana seseorang itu menjadi anggota atau warga dari perkumpulan atau warga masyarakat, atau warga negara. Tidak seharusnya mereka yang bukan warga memperoleh kemanfaatan kecuali dalam hubungan yang bersifat timbal balik terutama dalam hubungan internasional antar negara yang modern sehingga seseorang asing dapat pula menikmati obyek turisme atau fasilitas lain dalam suatu negara yang dikunjunginya. Di samping keadilan dalam pembagian keuntungan akibat menjadi anggota suatu perkumpulan, suatu masyarakat dan suatu negara maka harus juga diatur keadilan dalam pemberian beban di antara para warga karena bagaimanapun untuk mencapai suatu hal yang dikumpulkan bersama dan kemudian akan dibagi maka terlebih dahulu harus ada karya atau kerja bersama di antara para warga tersebut.

Mengenai masalah equality atau persamaan dalam pembagian maka di dalam suatu negara telah pula berkembang suatu pengertian bahwa persamaan itu bukan hanya seberapa jauh kontribusi warga terhadap negara atau sifat dari kontribusi tersebut tapi juga telah berkembang persamaan dalam hal kemampuan atau besar kecilnya halangan yang dialami oleh warga dalam memberikan kontribusinya atau dalam hal bekerja untuk orang lainnya. Orang-orang yang tak bermodal, tak berpendidikan, yang cacat atau lemah namun tetap menjadi warga negara haruslah dijamin dalam distributive justice untuk memperoleh bagian yang minimal dapat memberikan kesejahteraan hidup baginya dan keluarganya. Ini merupakan bagian dari prinsip hak azasi manusia yang telah memperoleh pengakuan internasional. Dalam hal demikian tentu saja aequalitas itu dalam bentuk yang proporsional karena tidak mungkin diberikan hal-hal yang secara aritmatik sama

mengingat kontribusinya yang berbeda, namun dalam banyak hal diusahakan semua warga negara memperoleh yang cukup untuk memelihara hidupnya. Jadi semacam pengakuan hak untuk hidup di negara yang bersangkutan semata-mata karena eksistensinya sebagai manusia diakui di negara tersebut.

Akhirnya *bagian ketiga* adalah *legal justice* yang berkaitan dengan apa yang harus diberikan oleh warga kepada perkumpulan, kepada masyarakat dimana ia menjadi anggota dan kepada negara dimana ia menjadi warga negara. Kepada negara para warga pertama-tama berwajib memberikan apa yang paling dibutuhkan oleh negara untuk tetap berdiri, tetap berfungsi dengan baik, dan di negara modern tetap berfungsinya konstitusi. Pemberian tersebut dapat berujung revenue atau pajak, pemenuhan wajib militer, partisipasi dalam kerja sosial bersama, pendeknya semua bantuan yang dapat diperoleh negara sebagai moral persons, dari para warganya yang physical persons. Didalam memberikan kontribusinya itu warga negara berbeda dengan warga perkumpulan atau warga masyarakat biasa, harus memberikan sumbangannya secara penuh dan tidak bisa berhenti sekedar hanya memberikan suatu kontribusi. Dalam banyak hal warga negara harus memberikan semua prioritasnya bagi negara bila negara memerlukan. Bahkan warga negara harus siap memberikan nyawanya atau hartanya dalam hal terjadi peperangan di negaranya baik melalui wajib militer maupun melalui dinas-dinas lainnya. Didalam berbagai interaksi tersebut maka negara mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari para warganya dan negaralah yang memberikan ketentuan "legal" mengenai seberapa *share* atau kontribusi yang harus diberikan oleh warga negaranya meskipun warga negara bila mau dapat memberikan lebih dari yang diminta negara demi kebaikan bersama. Mengenai hal terakhir ini pada zaman modern ini tentu saja apa yang "legal". harus diberikan oleh warganya, juga ditentukan oleh para warga secara keseluruhan dalam suatu pemerintahan yang demokratis, namun esensinya tetap bahwa sekali telah ditetapkan negara maka warga negara secara individu tetap mempunyai kewajiban untuk melaksanakannya.

Pembagian yang diberikan di atas adalah pembagian yang umum yang sebenarnya masih terbuka bagi campur tangan atau keterlibatan negara, selain didalam hal pembagian distributif maupun pembagian legal, maka sesungguhnya masih terdapat intervensi negara dalam pembagian commutative meskipun sering secara tidak langsung. Bagaimanapun para pihak masih membutuhkan pengaturan negara dan bilamana terjadi perselisihan juga perlu penyelesaian oleh lembaga yang ditentukan oleh negara.

3.2.2 . *Perumusan Baru Tentang Keadilan.*

Pemikiran baru atau kontemporer tentang keadilan nampaknya tidaklah sama sekali meninggalkan jejak-jejak pemikiran yang ditinggalkan oleh para pemikir terdahulu. Berkembang setelah melalui periode awal dari kapitalisme dengan *laissez faire laissez aller* maka pemikiran baru atau kontemporer mengenal makna keadilan telah bergeser kearah tercapainya keadilan sosial. Apa yang dianjurkan oleh mazhab Keynes pada dasarnya juga sejajar dengan upaya penciptaan keadilan sosial meskipun Keynes sendiri menegakkan teorinya berlandaskan hukum-hukum ekonomi yakni mengenai tercapainya ekuilibrium dengan *full employment* dan *full production* dengan pertolongan campur tangan negara. Di dalam ketiga macam teori keadilan sebagaimana telah dibicarakan oleh Aristoteles dan St Thomas Aquinas kecuali tentang commutative justice maka telah jelas benar bahwa dua macam yang lainnya yakni distributive justice dan legal justice menghendaki keterlibatan negara secara extensif . Dalam perkembangannya kemudian commutative justice juga memerlukan campur tangan negara satu dan lain hal agar tercapai keseimbangan dan persamaan misalnya dengan pengaturan tentang kekuatan-kekuatan ekonomi yang tidak seimbang yang menimbulkan monopoli, pemerasan dan lain-lainnya.

Dari anak kalimat lama " *suum cuique tribuere*"
maka jelas dituntut tindakan "*rendering to everyone his own*" . Jadi harus menyerahkan segala sesuatunya kepada setiap orang apa yang menjadi

haknya. Mengenai pernyataan kepada setiap orang tersebut maka terdapat pengertian tentang penghargaan itu sendiri. Penulis Drummond (1995 : 1 & 4) menyatakan bahwa "keadilan" mengandung "*certain equality*" yakni persamaan derajat di antara sesama manusia. Prinsip "keadilan" telah memelihara hubungan yang seimbang di antara sesama manusia, memberikan apa yang menjadi haknya dan menjamin kebebasan di antara mereka yang ingin memperoleh keadilan tersebut.

Terdapat kemungkinan untuk mensintesakan pengertian keadilan dengan konsep tentang kehormatan atau dignity dari seorang manusia. Hak seseorang manusia yang menjadi obyek dari keadilan tersebut sudah jelas merupakan tanda dari suatu kehormatan atau dignity tersebut. Seseorang yang tidak memiliki kehormatan misalnya seorang budak tentu tidak boleh mempunyai hak milik. Hak yang merupakan bagian dari suatu keadilan bertumbuh dari konsep mengenai kehormatan manusia. Kehormatan itu sesuatu yang dekat dengan hakekat dirinya dan pada akhirnya sesuatu yang berhubungan dengan tujuannya yang abadi. Dalam kehormatan yang alamiah tersebut itulah hak alamiah atau natural right berasal dan secara sah dipertahankannya sebagai miliknya yang dapat dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhannya dan kebahagiaannya yang bersifat temporal dan abadi. Ini juga mengandung arti bahwa penentuan hak seseorang yang amat bergantung pada pengakuan orang lain adalah lebih mudah dinyatakan atau dikukuhkan sebab tidak ada gunanya menyatakan memberikan apa yang menjadi haknya bila hak itu sendiri sulit dirumuskan.

Selanjutnya karena manusia itu pada dasarnya secara alamiah merupakan makhluk sosial yang hidup bersama dengan manusia lainnya yang mempunyai kehormatan dan hak yang sama maka hak alamiah yang menjadi miliknya itu tentu harus dibatasi. Batasannya adalah hak orang lain tersebut, sehingga pada setiap hak yang timbul selalu timbul kewajiban untuk menghormatinya secara timbal balik sehingga dengan demikian sebenarnya "*equal rights mean limited rights*" setiap orang tidak boleh menggunakan haknya sedemikian rupa hingga mengganggu hak orang lain. Tetapi manusia

sebagai makhluk sosial tentu saja tidak hanya disibukkan dengan hal menggunakan haknya, manusia harus pula bekerja sama dengan sesamanya untuk membangun sesuatu yang baik dan berguna untuk kehidupan bersama.

Keadilan yang dibangun dengan memperhatikan hak alami, kewajiban alami dan kewajiban sosial dari manusia yang hidup dengan sesamanya itu oleh Drummond dapat dibagi berdasarkan penggolongan sebagaimana telah dinyatakan oleh Aristoteles dan St Thomas Aquinas yakni keadilan commutative, keadilan distributive dan legal justice. Pada tiap bagian dari pembagian itu, termasuk commutative justice, terbuka campur tangan penguasa yang berdasarkan hukum alam tersebut memberikan keseimbangan agar manusia secara keseluruhan diwilayah tertentu dapat menggunakan hak pribadinya tanpa melupakan kewajibannya. Dengan demikian unsur sosial dalam keadilan itu diterima dan dilaksanakan demi kesejahteraan manusia.

Pernyataan mengenai pembatasan diatas juga dikemukakan oleh penulis lainnya antara lain Paul Sieghart (1986 : 146) yang menambahkan bahwa pembagian hak-hak manusia bilamana itu bertabrakan dengan hak orang lain haruslah dimusyawarahkan secara demokratis sehingga dapat diberi keputusan yang adil. Sebagai pedoman umum sebenarnya juga sudah ditentukan didalam *United Nations Universal Declaration of Human Right* 1948 yakni pada article 29 di mana dinyatakan antara lain bahwa pembatasan hak kebebasan yang sama bagi individu untuk mencapai tujuan hidupnya hanya dapat dilakukan sekedar untuk menjaga hak orang lain, menjaga moralitas dan menjaga kesejahteraan umum dalam suatu negara yang demokratis.

Dengan demikian pembatasan-pembatasan hak tersebut sebenarnya bukanlah dimaksudkan sekedar membatasi atau mengurangi atau bahkan menghilangkan hak tersebut, sebagaimana dianggap demikian oleh kaum Marxis, akan tetapi justru untuk meneguhkan adanya hak individu tersebut karena bagaimanapun juga selalu terdapat konflik kepentingan di dalam menjalankan hak tersebut di dalam kehidupan nyata di masyarakat. Para

pemikir tersebut bagaimanapun masih dibayangi atau dipengaruhi oleh paham pemikiran liberalisme, hanya mereka sadar dan berusaha keras agar liberty atau kebebasan untuk menjalankan hak-hak tersebut dapat berjalan lancar dan terhindar dari konflik-konflik yang tidak diperlukan.

Seorang pemikir kontemporer tentang keadilan ini yakni John Rawls berusaha untuk menengahkan "Theory of Justice" yang dianggapnya merupakan ramuan khusus untuk menyelesaikan berbagai konflik tentang penggunaan kebebasan tersebut didalam masyarakat modern dewasa ini. Teorinya mendapat sambutan dan didiskusikan oleh banyak pihak yang memang sedang memikirkan suatu rumusan yang comprehensif tentang keadilan pada masa sekarang. Akan tetapi bila diamati rumusan John Rawls terutama mengenai "equality" dan teori distribusi masih menggunakan landasan teori-teori klasik yang tetap terkenal itu.

Rumusan pertama dalam Theory of Justice dari John Rawls (1972 : 60) menyatakan sebagai berikut ini.

Each person is to have an equal right to the most extensive basic liberty compatible with a similar liberty of others.

Rumusan equality mengingatkan kita pada rumusan Aristoteles dan St Thomas Aquinas tentang aequi atau tentang kesamaan derajat dan karenanya juga kesamaan dalam memperoleh dan menggunakan haknya yang menurut Drummond didapatkannya berdasarkan hukum alam hanya karena ia adalah manusia pribadi. Tambahan berupa perbandingan (*compatibility*) adalah inhaerent dengan pengertian aequi yakni sama atau sebanding di antara sesama manusia. Usaha memperbandingkan ini juga secara tidak langsung merupakan pengakuan atau konfirmasi bahwa manusia selalu hidup bersama sesamanya atau menurut Drummond manusia itu adalah makhluk sosial sehingga penentuan hak atau keadilan yang diterapkan adalah keadilan yang memperhatikan lingkungan sosialnya atau dengan kata lain harus merupakan keadilan sosial.

Adapun rumusan kedua yang oleh John Rawls disebutnya sebagai *different principle* berbunyi sebagai berikut ini.

Social and economic inequalities are to be arranged so that they are both (a) reasonably expected to be to everyone's advantage, and (b) attached to positions and office open to all

Rumusan kedua ini nampak sebagai modifikasi atau imbalan terhadap rumusan pertama yang menghendaki equality terhadap semua manusia lainnya. Modifikasi ini hanya berlaku bilamana itu bermanfaat kepada setiap orang. Namun akan segera timbul pertanyaan bagaimana itu bisa terjadi karena pembatasan atau pengurangan dari seseoranglah yang memberikan manfaat bagi yang lain dan bagaimana menetapkan pengurangan hasil dari pelaksanaan hak itu equal dengan pengurangan hak orang lainnya lagi. Yang mungkin terjadi adalah pengurangan hasil pelaksanaan hak tersebut misalnya hasil dari hak penggunaan tanah pertanian yang menjadi miliknya diserahkan kepada lumbung negara (sebagian), demikian juga yang terjadi dengan orang lain berdasarkan presentasi yang sama (misalnya petani harus menyerahkan 20% dari hasil panennya) dan baru negara mengeluarkan dari lumbung ini kepada setiap orang termasuk mereka yang tidak mempunyai sarana atau kemampuan produksi sehingga mereka semua memperoleh hasil guna secukupnya.

Sedangkan bagian (b) dari rumusan kedua ini juga nampak dimaksudkan untuk masyarakat modern yang sudah mempunyai sebuah "office" meskipun maksudnya adalah untuk memberikan pemerataan dalam kesempatan kerja atau memberikan peranan yang sama dan merata. Namun bagaimanapun sudah nampak perhatiannya yang sungguh-sungguh untuk tidak melupakan dan meninggalkan mereka yang sulit untuk memperoleh kedudukan dan kesempatan dalam kegiatan ekonomi dari seluruh masyarakat. Pemikiran ini sejalan dengan pemikiran Keynes yang menghendaki terjadinya ekuilibrium makro ekonomi suatu negara pada

tingkatan *full employment* agar kapasitas industri dapat dipergunakan secara penuh. Menurut Lloyd of Hamptead et.al. (1985 : 414) teori Rawls menunjuk pada tiga katagori pokok dibawah ini.

- Maksimalisasi kebebasan yang hanya dibatasi oleh usaha mempertahankan kebebasan itu sendiri.
- Persamaan untuk semuanya, baik dalam hal kebebasan dasar maupun dalam hal pembagian berbagai bentuk benda-benda sosial, yang hanya dapat diatur sedemikian rupa sehingga mereka yang paling lemah dan menderita juga memperoleh keuntungan.
- Pemberian kesempatan yang adil dan penghilangan semua halangan bagi kesempatan itu berdasarkan faktor kelahiran dan kekayaan.

Teori Rawls ini menurut mereka termasuk tegas tapi masih termasuk " *a qualified egalitarianism* " yang juga banyak mengundang pemikiran dan kritik.

Komentar-komentar mengenai teori keadilan dari Rawls ini terutama berkisar pada dasar pemikirannya dan dengan demikian juga caranya membangun teori tersebut. Disatu pihak teorinya nampak sebagai mirip dengan teori aliran utilisme yakni (terutama pada rumusan kedua *the different principles*) usaha untuk menolong dan memberikan manfaat pada " *the least well off* " yang dalam kenyataan merupakan " *the greatest parts of the population* " yang merupakan usaha yang sama dengan kaum utilities yakni " *giving the greatest happines to the greatest number* " Namun di lain pihak menurut Hamstead teori John Rawls berbeda dengan kaum utilities karena John Rawls tidak membenarkan adanya " *trade off* " antara basic liberties dengan usaha untuk meningkatkan " *the aggregate welfare level* ". Rumusan kedua yakni " *the different principles* " berbeda sebab yang diberikan bukan

yang berhubungan dengan sekedar "*welfare*" atau kesejahteraan model kaum utilities akan tetapi berupa "*primary goods*" yang terdiri dari "*liberty and opportunity, income and wealth, and the bases of self-respect*" yang oleh individu dapat digunakan untuk berusaha lebih lanjut agar memperoleh welfare tersebut yang bahkan diharapkan untuk memperoleh yang lebih besar lagi.

Hal lain lagi yang mengundang berbagai komentar adalah dasar John Rawls mengemukakan teorinya yakni selalu dilandasi pada asumsi bahwa pada masa lalu atau pada posisi yang asli (*original position*) terdapat suatu hal semacam kontrak individu yang ingin masuk dalam organisasi kemasyarakatan untuk menerima prinsip-prinsip moral tertentu yang akan diterima oleh makhluk rational semacam kita manusia. Jadi prinsip-prinsip moral tertentu itulah yang dalam pergaulan hidupnya selanjutnya akan menjadi landasan bagi penentuan prinsip keadilan dan bukan prinsip-prinsip lainnya. Selanjutnya berdasarkan asumsi tersebut Rawls membangun teori keadilannya yang berbeda dengan teoritikus lain yang membangun teori keadilan atau prinsip-prinsip keadilan berdasarkan kekuatan argumentatif atau berdasarkan pertimbangan hukum alam atau berdasarkan temuan-temuan empiris.

Meskipun prinsip equality yang menjadi pilar utama dari teorinya sudah lama dipikirkan oleh Aristoteles dalam ajarannya mengenai keadilan namun John Rawls nampaknya ingin membangun teorinya berdasarkan pemikirannya sendiri yang dianggapnya paling valid. Ini justru mengundang berbagai komentar yang antara lain menurut Hampstead (1985 : 416) sebagai berikut.

:

- Mengapa orang pada zaman sekarang yang tidak berada pada posisi awal atau asli sebagaimana dinyatakan oleh Rawls "*original position*" harus menerima prinsip - prinsip yang ditentukan oleh orang yang sungguh-sungguh berada dalam posisi asli atau awal tersebut ?

- Menurut Fisk, bagaimana mungkin mengabstraksi manusia dari kondisi material masa kini untuk dipindahkan kemasa lalu?
- Menurut Nagel, seorang liberal lainnya, pandangan Rawls tentang kontrak tidaklah valid karena kontrak harus ada persetujuan bersama pada saat kontrak disetujui. Dalam hal "*thin theory*" dimana individu tidak mengetahui seluruh konsep "*good*" atau kebajikan dan hanya mengetahui tentang misalnya kesejahteraan dan self respect maka persetujuan itu juga tidak fair.

Sedangkan mengenai *principle of justice* yang termuat didalam rumusannya yang kedua tentu saja mendapat kritikan yang keras dari kaum liberal seperti Robert Nozick karena baginya hak individu itu tidak dapat diganggu gugat sama sekali oleh orang lain dan memang harus diadakan pembedaan pribadi seorang dengan orang yang lainnya. Scanlon menyatakan bahwa teori John Rawls itu mengandaikan adanya kerja sama sosial yang baik. Permasalahannya adalah bagaimana bila tidak ada kerjasama itu dalam kenyataan kehidupan masyarakat ? Bagaimana secara sukarela mereka yang berkuasa dan yang kaya mau bekerja sama membagikan apa yang dimilikinya samata-mata demi kepentingan mereka yang lemah dan miskin. Hart juga mempertanyakan hal yang sama bagaimana dalam kenyataannya konflik antara berbagai kebebasan itu dapat diselesaikan bila yang ditawarkan hanyalah pemikiran bahwa dalam nilai-nilai kebebasan itu sendiri tersedia media untuk menyelesaikan konflik tanpa bantuan nilai-nilai lainnya.

Namun demikian secara keseluruhan teori dari John Rawls ini memberikan angin segar dan memberikan dukungan atas kecenderungan kearah tersusunnya konsep keadilan sosial yang sangat diperlukan dunia lebih-lebih setelah ditetapkannya hak-hak sosial ekonomi oleh Perserikatan Bangsa Bangsa. Catatan dan sanggahan yang diberikan oleh para pengeritik kiranya justru akan memperluas pemikiran mengenai keadilan sosial ini. Hal ini tentu dengan catatan tertentu terhadap pernyataan Robert Nozick yang berdiri di seberang dan masih terpengaruh oleh aroma liberalisme yang juga masih

banyak dianut meskipun sebenarnya liberalisme itu sudah banyak berubah dibandingkan dengan bentuk aslinya.

Pada tahun 1974 di mana dunia sedang sibuk mencari formula yang tepat untuk memberikan kesejahteraan yang merata melalui campur tangan negara Robert Nozick malahan menganjurkan agar campur tangan negara itu dibuat sangat minimal. Menurut Hampstead (1985 : 421) serangan Nozick terutama ditujukan kepada rumus bahwa negara adalah diperlukan atau alat terbaik untuk melakukan distributive justice yakni yang menurut Aristoteles keadilan dalam hal negara memberikan kesejahteraan kepada warganya. Terhadap ini Nozick mengatakan bahwa bila tiap orang memegang atau mempertahankan haknya yang diperoleh dengan sah maka secara total atau agregatif distribusi dari hak-hak itu juga adil. Dalam keadaan demikian maka tidak pada tempatnya negara melakukan campur tangan apalagi memberikan rumusan-rumusan atau prinsip-prinsip yang harus dianut dalam distribusi hak diantara masyarakat. Negara cukup berfungsi sebagai lembaga penjaga terlaksananya kontrak, penjaga terhadap usaha pencurian dan menjaga hal-hal lainnya yang berhubungan dengan mempertahankan hak-hak masyarakat. Dalam bahasanya ilmu hukum menurut de Haan et.al (1986 : 8) dikenal dengan konsep negara hukum (*rechtsstaat*) klasik atau negara penjaga malam (*nachtwakersstaat*).

Terhadap "*the entitlement theory of justice*" ini tentu saja dapat dikemukakan berbagai pertanyaan pula. Teori Nozick yang erat dengan warna individualistik dan liberal ini bila dilaksanakan akan sulit dikontrol baik dalam mengotrol negara yang minimalis tersebut, bagaimana mengontrol para individu, maupun dalam usaha bagaimana memperbaiki nasib mereka yang tidak punya apa-apa. Ini semua tidak bisa diserahkan kepada kekuatan pasar dan kehendak baik individu. Teori ini juga tidak realistik karena memisahkan individu dari kondisi masa kini dari masyarakat dan kondisi kapitalisme serta liberalisme yang sudah sangat berubah.

Mengikuti pemikiran-pemikiran kontemporer mengenai konsepsi keadilan ini maka dapat diketahui pada umumnya para pemikir kontemporer

ini mengambil tendensi bahwa equality dan dengan demikian juga keadilan sosial sudah harus menjadi arah kebijaksanaan pemerintah dan sudah seharusnya diterima oleh para warganya berbagai tindakan pemerintah yang ingin mewujudkan kesejahteraan sosial sejalan dengan aliran paham pemerintahan yang demokratis. Pada dasarnya penerimaan tersebut dilandasi oleh dua macam alasan .

- Alasan kemanusiaan yakni yang dianut oleh para pemikir klasik dan masih diteruskan pemikir lainnya seperti Drummond, John Rawls dan lain-lainnya. Pemikiran kemanusiaan memperoleh pijakan (*gaining ground*) yang lebih mantab karena perkembangan sifat pemerintahan demokratis yang mulai berkembang beriringan dengan revolusi industri yang melahirkan revolusi Perancis. Alasan kemanusiaan ini dilandasi oleh ajaran hukum alam yang menganggap manusia yang sama di seluruh dunia sebagai makhluk pribadi ciptaan Tuhan yang tertinggi yang eksistensinya saja sudah memegang hak kemanusiaan.
- Alasan kedua adalah bersifat pragmatis bahkan sering bersifat teknis ekonomis berdasarkan kenyataan bahwa manusia adalah faktor produksi sepanjang masa meskipun dapat diciptakan mesin-mesin, robot-robot dan alat-alat produksi lainnya. Tehnologi produksi secanggih apapun masih memerlukan pengendalian manusia baik dengan tenaga maupun pemikiran. Tehnologi sendiri diciptakan oleh manusia karena hanya manusia yang dapat berimajinasi, yang dapat mengembangkan budinya dan yang tahu akan kebutuhan dan bentuk kehidupan yang dikehendakinya. Selain itu manusia juga merupakan konsumen terhadap segala barang dan kebutuhan termasuk "social goods". Sudah dibuktikan baik dizaman awal kapitalisme maupun dizaman depresi besar tahun 1930 di mana pendapatan masyarakat rendah, sehingga kapasitas produksi tidak akan dapat mencapai tingkat kapasitas nasional. Dalam istilah Keynes secara makro kondisi demikian adalah kondisi dimana ikullibrium yang dicapai sangat rendah yang pada akhirnya akan merusak kondisi makro ekonomi.

Bagi sisa-sisa penganut aliran liberal murni seperti misalnya Robert Nozick *equality* yang menuju kepada keadilan sosial memang hanya merupakan suatu keharusan atau *necessity* politis dan ekonomis belaka sebab mereka tetap percaya bahwa bilamana setiap orang bekerja dengan bebas tanpa diatur oleh negara dan oleh siapapun maka tiap orang akan memperoleh kesejahteraan bagi dirinya dan keluarganya. Akan tetapi mereka juga tidak konsistens karena kebebasan itu menghendaki persamaan atau *equality*. Bila kebebasan itu mengandung perbedaan atau *inequality* misalnya salah satu pihak menjadi lebih kuat maka yang kuat ini, lebih-lebih dalam kegiatan ekonomi, akan menekan yang lainnya yang lebih lemah, sehingga pada akhirnya yang lemah akan tidak mempunyai kebebasan atau *liberty* lagi. Persaingan yang menumbuhkan inovasi dan kemajuan ekonomi pada hakekatnya membutuhkan *counterpart* atau lawan abadi, makin seimbang lawan tersebut maka makin terdorong kedua pihak untuk menemukan cara-cara usaha yang paling efisien, paling dikehendaki orang dan paling baik kualitasnya.

Menurut Samuelson (1991 : 368) banyak pemimpin politik negara-negara industri yang telah maju dan dewasa pada penghujung abad kesembilan belas telah mengambil langkah-langkah yang menandai zaman baru bagi peranan pemerintah dalam ekonomi negara. Bismarck dari Jerman, Gladstone dan Disraeli dari Inggris dan kemudian diikuti oleh Franklin Roosevelt dari Amerika Serikat memperkenalkan konsep baru dari campur tangan negara untuk kesejahteraan rakyat. Konsep ini adalah konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) dimana negara memodefikasi kekuatan-kekuatan pasar untuk menjamin individu dari berbagai hambatan dan kesulitan serta untuk menjamin rakyat agar dapat menikmati suatu minimum standar kehidupan.

Di samping distribusi *social goods* misalnya akses kepada penggunaan fasilitas umum, *public services* yang diperluas dan lain-lain benefit tanpa diskriminasi kepada seluruh rakyat maka dengan berbagai peraturan

perundangan pemerintah memberikan kesejahteraan antara lain berupa hal-hal berikut ini.

- Sokongan dan subsidi dalam berbagai bentuk termasuk pemberian berbagai makanan atau bahan makanan diberbagai shelter atau penampungan lebih-lebih pada musim dingin, food stamp atau coupon dimana mereka yang miskin dapat membeli makanan dalam harga murah dan lain-lain bentuk sokongan sosial.
- Penyelenggaraan asuransi wajib antara lain berupa asuransi kesehatan, asuransi kecelakaan, asuransi pengangguran dan lain-lain bentuk keuntungan lewat program asuransi ini. Program ini merupakan salah satu cara mengurangi beban keuangan pemerintah karena sebagian dari premi yang dibayarkan juga berasal dari mereka yang ikut dalam program asuransi ini.
- Bentuk ketiga ini yakni pemberian kesempatan kerja baik dalam lembaga-lembaga pemerintahan, proyek-proyek pemerintah juga usaha pemerintah untuk mempersyaratkan dalam izin usaha swasta penempatan sebanyak mungkin pekerja. Untuk memberikan dorongan lebih lanjut maka pemerintah juga memberikan berbagai fasilitas baik fasilitas tempat usaha maupun fasilitas pendidikan dan latihan lebih-lebih bagi usaha yang memerlukan teknologi. sangat penting juga bagi mereka yang sudah berumur dengan berbagai peraturan pemerintah mengatur program pensiun baik melalui tabungan pekerja, dotasi dari perusahaan dan bahkan pemerintah sendiri memberikan subsidi sekadarnya.

Selanjutnya Samuelson (1991 : 372) juga memberikan indikasi bahwa pada dasarnya pemberian kesejahteraan kepada rakyat tersebut harus pula mempertimbangkan akibat-akibat bagi makro ekonomi suatu negara. Yang ditakutkan oleh Samuelson sebagai akibat-akibat yang buruk itu antara lain sebagai berikut ini.

- Terjadinya ketidak seimbangan hasil bagi pelaku ekonomi karena begitu banyaknya melalui kebijaksanaan pajak pemerintah mengambil

dari perusahaan-perusahaan dan usaha para pelaku ekonomi lainnya sehingga mematikan semangat berusaha bagi mereka dan akibat lebih lanjut adalah tutupnya perusahaan-perusahaan tersebut. Pemerintah dalam hal ini harus menjaga keseimbangan sedemikian rupa sehingga semangat berusaha tersebut tetap terjaga kalau tidak hendak menciptakan kekacauan ekonomi lebih lanjut.

- Karena distribusi atau redistribusi adalah mengambil dari yang satu dan memberikan kepada yang lain yang kesemuanya itu berasal dari satu kumpulan atau national income yang sama maka harus pula diwaspadai terjadinya kebocoran yang akhirnya justru mengurangi total national income.

Suasana untuk memajukan keadilan sosial tersebut terlihat juga dinegeri Belanda. Menurut De Haan (1982 : 88) Raja Belanda yang mula-mula secara pribadi mendorong perkembangan perdagangan dan kerajinan mulai pula memikirkan perkembangan negara dalam usaha memakmurkan rakyatnya dengan berbagai campur tangan yang dahulunya diserahkan kepada aktivitas swasta. Pemerintah mulai berubah dari pemerintahan liberal kearah pemerintahan negara hukum sosial (*social rechtsstaat*).

Terdapat berbagai perkembangan di bidang perundangan sehubungan dengan perubahan arah pemerintahan tersebut antara lain dapat disebutkan dibawah ini.

Perkembangan di bidang Undang-Undang sosial, Di bidang tenaga kerja terdapat *de Arbeidswet 1889 & 1919*, *de veiligheidswet 1895 & 1934*, *de kindwetten 1901*, *het Buitengewoon Besluit Arbeidsomstandighedenwet 1945*, dan *de wet op de konvoming 1970 en de Arbeidsomstandigheden wet*. Di bidang lain yang ada kaitannya dengan pekerja sendiri misalnya *de Ongevellenwet 1901*, *de Beroepswet 1902*, *de Ziekwet en de Invaliditeit wet 1913*, *het Werkboscheids besluit 1917* dan *de Ouderdomswet 1919*. Pelaksanaan peraturan-peraturan ini dapat melalui program asuransi yang diikuti pemberi kerja maupun pekerja sendiri.

- Perkembangan di bidang undang-undang lingkungan hidup, peraturan di bidang ini misalnya *de woningwet* kemudian juga undang-undang yang terkenal yakni *Wet op de Ruimtelijk Ordening 1962*. Selanjutnya juga terdapat peraturan perundangan tentang perlindungan alam, perlindungan sungai dan kanal-kanal, perlindungan monumen-monumen dan undang undang tentang gangguan . Juga terdapat sebagai negara industri undang-undang tentang lingkungan kerja dan yang berkaitan dengan kesehatan lingkungan dari pencemaran industri.
- Perkembangan di bidang undang-undang ekonomi, yang berkaitan dengan perkembangan di bidang kegiatan perekonomian antara lain *Landboucrisiswet 1933* dan *Pachtwet 1937*, untuk perusahaan besar *de wet Autovervoer* dan perusahaan menengah *de Winkelsluitingswet 1930*, juga *de Uitverkopenwet en de Vestigingswet Kleinbedrijf 1937* dan masih banyak peraturan tentang ekonomi dan perdagangan lainnya termasuk *de Wet Toezicht Kredietwezen*

Berbagai peraturan perundangan tersebut di atas beserta beberapa peraturan lainnya di samping memberikan pedoman bagi pelaku ekonomi juga mempunyai karakter sebagai kebijaksanaan perencanaan (planmatig karakter) sehingga pemerintah dapat melakukan pengendalian perusahaan atau kegiatan ekonomi makro umumnya baik sekarang maupun dalam waktu mendatang.

Dengan demikian terlihat pula secara berangsur-angsur perubahan sistim pemerintahan menuju kearah negara hukum sosial (*sociale rechtsstaat*) dengan hukum dasar yang bersifat sosial sebagaimana terlihat dalam Undang-Undang Dasar baru 1983 yang antara lain memuat hal-hal berikut ini.

- Artikel 19 : memajukan cukup kesempatan kerja.
- Artikel 20 : kepastian hak dalam hal bertempat tinggal dan penjagaan keselamatannya.
- Artikel 21 : hak untuk memiliki dan menduduki tanah, perlindungan dan perbaikan lingkungannya.

- Artikel 22 : perbaikan kesehatan rakyat, perbaikan tempat tinggal dan penciptaan kondisi untuk kemajuan kebudayaan dan kesempatan menikmati waktu luang.
- Artikel 23 : perbaikan bidang politik.

Demikianlah peraturan-peraturan dasar negara tersebut akan memberikan arahan dan dorongan pemerintah untuk lebih lanjut menetapkan perkembangan kearah *sociale rechtsstaat* tersebut.

Kecuali hal tersebut di atas menurut De Haan (1986 : 17) terdapat *rechtskarakter* dari *grondrechten* sebagai berikut .

- Peraturan tersebut memberikan cara perlindungan khusus sedemikian rupa melalui pembuatan undang-undang.
- Juga memberikan kepada penguasa suatu kewajiban untuk menyelenggarakan secara baik agar karya masyarakat memperoleh perlindungan kepastian dengan *sociale grondrechten* tersebut.
- Juga memberikan dorongan untuk terus berlangsungnya pengadaan peraturan yang bermanfaat bagi warga negara dan memberikan jalan bagi pertukar pikiran antara pemerintah dan parlemen mengenai ukuran dan cara bagaimana hal yang diatur tersebut di atas menjadi kenyataan.

Itu semua diharapkan dapat menjawab pertanyaan kepengurusan yang baik yang menjadi tugas pemerintah dalam negara modern.

Dari uraian di atas jelas terlihat makin besarnya perhatian pemerintah terhadap kesejahteraan dan keadilan sosial bagi rakyat banyak. Baik pemikiran tentang keadilan yang klasik maupun yang kontemporer maka keduanya akan mengalir pada pemberian keuntungan yang lebih besar kepada rakyat banyak terutama mereka yang termasuk dalam "*the least well off*" sebagaimana dinyatakan oleh John Rawls dalam bukunya "The Theory of Justice".

Program sosial berupa pemberian bantuan dari keuangan pemerintah untuk membantu mereka yang kekurangan makan, lemah dan tidak punya tempat tinggal, program asuransi dan usaha meningkatkan pendapatan dan

kesempatan kerja bagi rakyat banyak begitu serius dilaksanakan oleh berbagai pemerintahan modern. Oleh karenanya lebih dari pada patut apabila pemulihan, pengembalian dan pengurusan piutang negara baik yang berupa pajak maupun berupa pinjaman juga memperoleh pertimbangan yang lebih bijaksana (*to be more considerate*). Sesuai dengan kebijaksanaan pengenaan pajak progresif bahkan di Amerika Serikat terdapat program *negative income tax* maka cara penyelesaian yang hampir sama terhadap piutang negara yang timbul dari transaksi pinjam meminjam tentunya telah banyak dipertimbangkan di berbagai negara.

Terdapat berbagai cara antara lain program asuransi di mana kedua belah pihak yakni peminjam maupun pihak yang meminjamkan diwajibkan untuk ikut dalam program asuransi kredit dengan pembayaran premi yang dilaksanakan secara tripartit yakni pihak kreditur, debitur maupun lembaga-lembaga pemerintah (berupa subsidi), program perbaikan lingkungan usaha yang dilaksanakan oleh pemerintah dengan berbagai peraturan yang menjamin terbukanya prasarana pemasaran, penghapusan *unfair competition*, program pendidikan dan pelatihan dan lain-lain usaha untuk membantu kelancaran usaha para debitur kecil.

Sebagaimana telah dilakukan pula oleh pemerintah Belanda dengan *Vestigingswet Kleinbedrijf 1937* dan *de wet Kredieturen* maka jaminan akan kelangsungan usaha kecil akan bisa membantu usaha untuk menghindarkan terjadinya permasalahan penting . Ini berarti bahwa perusahaan-perusahaan kecil tidak hanya diberikan pertimbangan khusus akan tetapi juga dibantu untuk mendapatkan jalan keluar. Bantuan dari pemerintah ini tentunya masih lebih baik dan lebih mampu dari pada dari asosiasi-asosiasi yang biasanya lebih berupa retorika dengan tendensi untuk kepentingan pihak diluar perusahaan itu sendiri. Sedangkan bagi perusahaan besar tentu saja penyelesaian masalahnya boleh menjadi prioritas satu dan lain hal juga untuk menjaga asset produksi nasional.

Dalam pemikiran lebih lanjut berkaitan dengan tindakan para penguasa atau pemerintahan dari negara modern yang demokratis tersebut

nampak bahwa semua dilandasi pada adagium lama yakni *“ suum cuique tribuere ”* yakni memberikan apa yang menjadi haknya kepada setiap orang. Namun apa yang menjadi haknya atau *“ what is his due ”* itu diberi pengertian lebih luas.

- Hak yang pertama adalah hak yang inhaerent dengan dirinya sendiri semata-mata karena ia ada di dunia ini sehingga semua yang melekat dalam eksistensinya harus diberikan kepadanya misalnya hak hidupnya termasuk hak untuk memperoleh sarana sekedar untuk hidupnya baik itu benda ekonomi maupun benda yang bukan ekonomi misalnya udara, air, kebebasan dan lain-lainnya. Pernyataan seperti ini kiranya sesuai dengan ajaran hukum alam yang hingga kini masih banyak pengikutnya termasuk Drummond dalam bukunya *“ Sociale Justice ”*.
- Hak yang terdapat dalam hidupnya yang timbulnya diakibatkan berbagai alasan dalam hubungan individu dalam masyarakat maupun dalam hubungannya dengan alam sekitarnya. Ini antara lain hak yang didapat karena karya atau kerjanya, hak yang didapat karena warisan, hak yang didapat karena suatu transaksi ekonomi atau transaksi lainnya.
- Hak yang didapatnya dalam suatu tindakan atau keadaan untuk masuk dalam suatu perkumpulan, suatu masyarakat atau suatu negara. Tindakannya untuk masuk dalam perkumpulan tersebut dan kemudian diterima dalam perkumpulan tersebut atau dalam negara tersebut sudah dengan sendirinya menimbulkan hak untuk memperoleh buah hasil dari kerja perkumpulan atau negara tersebut di samping memperoleh kewajiban sebagai warga negara.

Rakyat atau semua pihak yang hidup didalam negara modern dengan itu memperoleh hak dan kewajiban dalam kesatuan dari ketiga pengertian *“ what is his due ”* tersebut dan tidak dalam pengertian yang masing-masing terpisah dari ketiganya. Oleh karenanya berbagai kemanfaatan (*benefit*) yang diberikan negara termasuk benefit untuk memperoleh pinjaman dari kekayaan negara secara *“ equal ”* haruslah diartikan dalam ketiga pengertian

di atas dan pemerintah secara mantab dapat meneruskan program kesejahteraan tersebut.

3.3. Keadilan Sosial di Indonesia .

Setelah di atas diuraikan tentang perumusan keadilan klasik dan kontemporer yang kesemuanya nampak menuju kearah perumusan keadilan yang bermanfaat bagi individu dan kepada masyarakat sekitarnya atau keadilan sosial (*social justice*) maka perlu kiranya ditinjau apakah pengertian itu juga terdapat di Indonesia.

3.3.1 . *Masuknya Ide Keadilan Sosial di Indonesia .*

Telah lama terdapat fenomena tentang adanya ide keadilan dan kemakmuran di kalangan masyarakat pedesaan di Indonesia terutama di kalangan penduduk di pulau Jawa. Berbagai legenda diceritakan dari generasi kegenerasi bahwa nantinya akan datang zaman di mana keadilan dan kesejahteraan akan menggantikan zaman yang penuh penderitaan dan tekanan kepada rakyat pada waktu itu. Suatu zaman keemasan yang tiada lagi terdapat pagebluk karena adanya penderitaan oleh berbagai penyakit, tiada lagi penduduk mati kelaparan atau terkenal dengan istilah kaliren, suatu zaman tata tentrem karta raharja dimana setiap kerja dan setiap usaha penduduk akan berhasil secara melimpah dan dinikmatinya secara penuh.

Legenda atau yang menurut Hardjamardjaja (1962 : 21) merupakan "*popular belief*" dari rakyat di tanah Jawa tentang akan datangnya zaman bahagla tersebut akan dipimpin oleh seorang ratu adil atau *rightious prince*. Kepercayaan tersebut dalam berbagai versi masih menjadi kepercayaan rakyat hingga sekarang ini. Legenda ini sebenarnya juga merupakan pengharapan yang bersifat menguatkan yang secara tidak langsung juga merupakan manifestasi apa yang sebenarnya dikehendaki oleh rakyat pada umumnya. Juga merupakan konsepsi sifat pemerintahan yang dikehendaki serta standar kemakmuran rakyat yang dicita-citakan.

Para ahli sejarah menurut Hardjamardjaja mendapat kesulitan dalam menentukan dari mana awal mula konsepsi ini berasal dan bagaimana sesungguhnya bunyi ajaran semula yang asli. Umumnya dipercayal bahwa konsepsi ini berasal dari ramalan yang dibuat oleh Raja Djajabaja tentang akan datangnya kelak di kemudian hari seorang raja yang adil dan mampu memberikan kemakmuran kepada rakyatnya. Namun tidak terdapat temuan yang menyatakan secara khusus hubungan antara kepercayaan itu dengan raja Djajabaja ini kecuali kenyataan bahwa N.J. Krom dalam Hardjamardjaja tersebut diatas meyakini bahwa Raja Djajabaja adalah sponsor dari penulisan Bharatayudha yang merupakan epic dengan berbagai ajaran yang bersifat moralistis yang kemudian menjadi terkenal di kalangan rakyat pulau Jawa.

Yang menarik perhatian adalah perihal idea utama sebagaimana dikatakan oleh Brandes dalam Hardjamardjaja diatas yakni mengenai hal pertama selalu dikaitkannya dengan sejarah yang berputar disekitar raja-raja atau legenda non historis dari jajaran raja-raja dan kedua hal yang mengenai bentuknya yang berupa ramalan. Keduanya tentu mengundang banyak interpretasi antara lain :

- Keterkaitan kehidupan ketatanegaraan dengan jajaran raja-raja. Di samping itu juga terbatasnya opsi bentuk pemerintahan yang lain, suatu hal yang wajar mengingat di Eropa bentuk pemerintahan kerajaanpun hingga kini masih ada meskipun sudah bersifat demokratis. Akan tetapi yang lebih menarik perhatian adalah sifat masyarakat yang paternalistik dimana seorang pemimpin atau raja memegang peranan yang dominan juga dalam mewujudkan cita-cita keadilan dan kemakmuran.
- Perihal bentuknya yang bersifat ramalan menunjukkan bahwa pertama terdapat keadaan yang selalu tidak memuaskan meskipun yang dimaksud dengan kesejahteraan itu tentunya juga berubah dari zaman kezaman dan kedua secara tidak terucapkan atau dinyatakan dalam konsepsi yang jelas bahwa ada suatu keinginan untuk menjadikan keadilan dan kemakmuran tersebut diatur dan dilaksanakan berdasarkan suatu sistim

yang berumur lebih panjang dari sekedar umur seorang manusia walaupun dia adalah raja yang adil.

Selain dari pada itu tentunya perlu dipertanyakan juga perihal ada atau tidak adanya konsepsi mengenai pembagian kemakmuran kepada setiap individu dan bagaimana tentang cara memberikan peranan yang adil bagi setiap warganya. Berbeda dengan konsepsi barat rupanya sekali lagi hal ini diserahkan sepenuhnya kepada raja atau pemimpin karena pembagian yang tidak adil akan memberikan kualifikasi sebagai bukan ratu adil lagi. Oleh karenanya Sukarno dalam pidato 1 Juni 1945 memperingatkan kepada para anggota Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, yang mungkin diharapkan berperan sebagai ratu-ratu adil modern, untuk mengingat keinginan rakyat sebagaimana dinyatakan dalam legenda tentang ratu adil itu yakni tercapainya keadilan sosial yang sungguh-sungguh nyata, dilaksanakan dan dinikmati secara sungguh-sungguh oleh semua rakyat Indonesia, baik dalam bidang politik tetapi juga dalam bidang kehidupan ekonomi.

Oleh karenanya sehubungan dengan kepercayaan akan datangnya ratu adil yang penting menurut Hardjarmardjaja (1962 : 6) bukanlah bagaimana kepercayaan itu datang dan bagaimana bunyi naskah aslinya, akan tetapi substansi kerinduan rakyat banyak untuk memperoleh keadilan dan bagaimana konsepsi ini mempengaruhi cara pemikiran generasi sekarang ini terutama bagi mereka yang menjalankan fungsi sebagai pemimpin.

Selanjutnya terdapat pula fenomena lainnya yaitu munculnya dalam jumlah yang lebih banyak dan dalam kualitas yang lebih baik kaum intelektual Indonesia sendiri pada awal abad kedua puluh ini. Mereka umumnya memperoleh pendidikan barat baik secara fisik belajar di Eropa atau sekurang-kurangnya dididik secara barat di Indonesia sehingga mereka mempunyai kualifikasi yang tidak kalah dengan para sarjana barat sendiri. Sebagai demikian tentu saja sedikit banyak memperoleh tahnik berpikir secara barat sehingga mampu untuk mendalami, mengklasifikasikan, menyeleksi mana yang sesuai dan mana yang tidak sesuai dengan kebudayaan bangsa Indonesia sendiri dan akhirnya menentukan pilihan dan memberikan

rekomendasi faham atau ide barat mana yang akan diterapkan di Indonesia setelah dikombinasikan dengan ide yang berasal dari budaya sendiri, seandainya kelak mereka mempunyai peranan menentukan dalam pemerintahan di Indonesia.

Berbeda dengan penentuan kebijaksanaan negara yang bernuansa politis dan idiologis maka pada umumnya para intelektual dan pemimpin bangsa tersebut tidak banyak brebeda pendapat tentang penentuan arah kehidupan ekonomi di Indonesia. Mereka dengan tegas menolak faham liberalisme ala *Laissez faire laissez aller* dan memilih ide keadilan sosial. Bahkan melalui Supomo yang memformulasikan penjelasan pasal 33 Undang Undang Dasar 1945 yang antara lain berbunyi " *Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Sebab itu cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara..... Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat* ", maka penolakan itu menjadi lebih tegas lagi karena dicantumkan di dalam pedoman penting dalam melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945.

Adapun azas pembagiannya terhadap rakyat secara samar-samar ditentukan dalam pasal 27 Undang-Undang Dasar 1945 yakni khususnya ayat 2 yang berbunyi " *Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan*" Di sini karena penolakannya yang tegas atas azas individualisme maka tidak dicantumkan "cara" pembagian dan "dasar" pembagian atas kemakmuran yang diperoleh oleh negara. Ukurannya adalah kelayakan tanpa suatu batasan yang tegas sampai di mana ukuran dari kelayakan tersebut. Di dalam perikehidupan ekonomi manusia pada umumnya mengukur atau memperhitungkan akan apa yang akan diperolehnya dalam tiap kegiatan di bidang ekonomi, insentif yang menimbulkan inovasi dan dorongan kerja dalam kondisi normal, bukan

hanya karena patriotisme dan philantropisme yang menyala-nyala sepanjang masa.

Sama dengan konsepsi tentang keadilan sosial dan perlunya keterlibatan atau campur tangan negara maka para pemikir Indonesia sedemikian jauh mengikuti aliran utama (*main stream*) dari konsepsi perekonomian modern aliran Keynes yang juga tumbuh dan berkembang pada masa yang sama dari masa-masa perjuangan kaum intelektual Indonesia menjelang dan pada tahun-tahun pertama kemerdekaan. Mereka berpendapat bahwa apabila kurang makmuran dan karena itu juga penderitaan yang *absolute aggregative* dapat dihilangkan dan digantikan atau dirubah menjadi kemakmuran agregatif yang layak atau memadai maka kurang makmuran atau kemiskinan yang relatif dapat kiranya dihilangkan. Masalah pembagian kue nasional orang perorang tentu saja diserahkan kepada "kebijaksanaan" pemerintah atau pemimpin. Ini memang sudah sesuai dengan konsepsi ratu adil tersebut di atas di mana pemimpin negara sebagai ratu adil akan menjadi ratu yang tidak adil bilamana rakyat belum memperoleh apa yang diharapkannya. Sistem yang dikehendaki hanyalah sistem menempatkan atau menemukan ratu adil tersebut dan keadilan tersebut dalam pelaksanaannya tidak memerlukan sistem.

Kecenderungan untuk menyerahkan detail sistem pembagian kekayaan nasional tersebut kepada pemimpin atau pejabat negara tersebut bukan karena Indonesia kekurangan alat ukur yang institutif akan tetapi lebih diakibatkan sifat bangsa yang paternalistik. Sangat dipercaya bahwa sistem apapun semuanya tergantung pada individu pemimpin oleh karenanya mereka mementingkan (hingga sekarang) memilih pemimpin yang arif bijaksana. Sebenarnya dari dulu secara institutif juga sudah terdapat cara pembagian baik dalam arti commutative maupun dalam rangka distributive justice dengan hitungan-hitungan yang mudah dimengerti oleh rakyat biasa. Petak, elo misalnya untuk penentuan batas tanah yang penting pada waktu itu sehubungan dengan magersari atau penggunaan tanah negara, mertelu, mrapat, atau maro untuk ukuran obyek perjanjian bagi hasil, sedangkan di lain

pihak juga terdapat hitungan-hitungan transaksi antar penduduk seperti kati, pikul dan lain-lainnya.

3.3.2. Kedudukan Azas Keadilan Sosial Di dalam Konstitusi Untuk Menentukan Prinsip Hak Masing Masing Pihak.

Keadilan sosial sebagaimana telah lama didambakan rakyat pedesaan dalam berbagai legenda tersebut di atas dan yang kemudian digali dan dirumuskan oleh para intelektual bangsa Indonesia menjelang dan pada tahun-tahun pertama kemerdekaan Indonesia tersebut kiranya perlu pula untuk ditinjau dan dicermati kedudukannya dalam konstitusi negara. Sebagaimana diketahui keadilan sosial itu telah masuk dan dirumuskan ke dalam sila kelima yang resminya berbunyi " Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia " yang secara resmi harus menjadi landasan semua ketentuan normatif di Indonesia karena pada hemat penulis nilai tersebut adalah juga menjadi cita-cita kemerdekaan Bangsa Indonesia. Merdeka adalah juga berarti kemerdekaan dan kebebasan dari ketidakadilan sosial.

Peninjauan kelima sila tersebut dalam kesatuannya terutama diperlukan untuk memahami keterkaitan satu sila dengan sila lainnya dan dengan demikian memahami artinya dalam pengertiannya yang utuh. Tidaklah kiranya mungkin untuk memahami keadilan sosial yang sesuai dengan pandangan hidup manusia Indonesia tanpa memperhatikan dan memahami nuansa keagamaannya yang berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, demikian juga bila tidak memahami kemanusiaan yang adil dan beradab di dalam Persatuan Indonesia yang segala sesuatunya diputuskan dan diatur berdasarkan azas Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Segala kebajikan dan moralitas yang tertinggi tersebut yang sekarang telah disahkan menjadi landasan segala peraturan hukum di Indonesia itu juga dapat diartikan sebagai perjanjian utama diantara rakyat Indonesia untuk mendirikan negara Indonesia. Tanpa Pancasila yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 maka Negara Republik Indonesia juga tidak akan ada dan hubungan antar

manusia yang berkeadilan sosial juga menjadi rancu lagi sebagaimana terjadi sebelum Kemerdekaan Negara Republik Indonesia.

Keseluruhan isi dari Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 serta batang tubuhnya mencerminkan pandangan hidup rakyat Indonesia yaitu bahwa masing-masing individu tidaklah dapat hidup sendiri. Meskipun Indonesia terdiri dari ribuan pulau di mana beberapa diantaranya secara geografis terpencil namun bagaimanapun penduduknya selalu hidup berkelompok bahkan di antara ribuan pulau yang berpenduduk tersebut sejak dahulu kala juga sudah membina hubungan dengan pulau-pulau lainnya sehingga lalu lintas perdagangan ataupun hubungan-hubungan sosial lainnya tetap terpelihara. Dalam berbagai keadaan dan berbagai tataran budaya sepanjang masa maka setiap orang Indonesia membutuhkan orang lain dan memang demikianlah adanya sehingga mereka perlu mendirikan kelompok, masyarakat dan akhirnya merasa perlu mendirikan negara. Secara jelas Drijarkara (1959 : 52) menerangkan bahwa adanya seseorang di dunia ini adalah ada bersama dengan orang lainnya. Tidaklah mungkin menyebut diri sendiri dengan "saya" kalau tidak ada "kamu atau engkau". Pengertian atau pemahaman diri demikian itu adalah merupakan jawaban dari pertanyaan abadi umat manusia seperti yang dilontarkan oleh Max Scheller sebagaimana dikutip oleh Drijarkara di atas yakni pertanyaan "apakah manusia itu dan bagaimana kedudukannya dalam realitas".

Dari pandangan tersebut manusia Indonesia menghargai sesamanya sama seperti ia menghargai dirinya sendiri. Ia akan selalu perduli terhadap sesamanya dan lingkungannya dan akan mengurus kepentingan dengan kesadaran moral Pancasila yang memberikan pengakuan dan penghargaan kepada kepentingan sesama secara seimbang. Masyarakat Indonesia yang hidup sederhana justru secara alamiah sadar bahwa bagaimanapun suatu saat ia akan membutuhkan sesamanya dan lingkungannya sehingga ia tidak akan merusaknya . Hubungan kemanusiaan itu dianggapnya sangat penting, solidaritas sosialnya juga begitu tinggi sehingga rasa keadilannya bahkan akan tersinggung bilamana orang lain menderita karena diperlakukan secara tidak

adil. Tindakan bersama yang disebut dengan “gotong royong” dan berbagai ungkapan seperti “tuna satak bati sanak” membuktikan bagaimana solidaritas sosial itu masih hidup di kalangan rakyat. Sifat yang tamak dan mementingkan diri sendiri bagaimanapun akan dikecam masyarakat dan pada akhirnya orang tersebut akan dikucilkan hidup serba menyendiri tiada penghiburan yang tulus dari orang lain.

Dengan sikap hubungan kemasyarakatan yang demikian itu yang oleh Supomo di dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 pasal 33 disebutkan sebagai hubungan “kekeluargaan” maka perumusan sila kelima dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan “***keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia***” adalah mudah diterima bahkan sesungguhnya sudah dilaksanakan oleh sebagian besar dari Rakyat Indonesia. Memberikan keadilan kepada sesamanya bagi rakyat Indonesia seharusnya merupakan kebajikan yang perlu dilaksanakan karena bila tidak maka ia tidak berhak untuk juga diperlakukan secara adil.

Oleh Drijarkara (1959 : 47 - 49) Pancasila tersebut dinyatakan sebagai kebenaran fundamental yang sanggup memberikan prinsip pemecahan terhadap berbagai permasalahan dalam hidup bernegara. Sebagai alasan dikemukakan bahwa nilai Pancasila itu sendiri adalah inhaerent atau melekat kepada eksistensi atau keberadaan manusia terlepas dari keadaan tertentu pada konkretonya. Sebab itu dengan memandang kodrat manusia *qua talis* (sebagai manusia) kita juga akan sampai kepada Pancasila.

Mengenai masalah ini Soerjanto Poespowardojo (1994 : 55) menyatakan juga bahwa kelima sila tersebut merupakan lima prinsip yang fundamental. Kelima sila itu merupakan unsur konstitutif kodrat manusia dan inhaerent padanya. Kodrat manusia disini merupakan keseluruhan struktur dinamika serta perwujudan yang kesemuanya mengungkapkan realitas manusia *qua talis*. Sebab itu Pancasila mencerminkan nilai-nilai kodrati yang fundamental sifatnya, dan bukan sekedar perwujudan konkrit yang

mengungkapkan kode-kode atau kebiasaan sehari-hari. Selanjutnya penulis ini juga menyatakan bahwa karena sifatnya yang fundamental ini maka kelima sila itu juga bersifat universal yang mungkin juga dihayati bangsa lain. Akan tetapi keunikan bangsa Indonesia adalah bahwa kelima sila tersebut secara formal dinyatakan sebagai falsafah bangsa, sebagai nilai dasar yang secara tegas dinyatakan sebagai norma hidup kenegaraan.

Yang dikemukakan oleh Drijarkara dan Soepomo serta Soerjono Poespowardojo tersebut pada hemat penulis hanyalah memberikan konfirmasi dua hal penting dibawah ini.

- Adanya penghargaan yang sama kepada setiap orang Indonesia semata-mata karena ia manusia Indonesia.
- Sehubungan dengan persamaan kedudukan atau kehormatan tersebut maka manusia Indonesia mempunyai hak yang sama atas kemakmuran dan keadilan sosial.

Kedua prinsip yang fundamental tersebut sepanjang sejarah telah tumbuh dan berkembang di antara rakyat Indonesia sehingga telah menjadi budaya bangsa yang seharusnya dipelihara dengan baik. Mengenai perkembangan ini bandingkan juga pendapat Notonagoro dalam Mohammad Noor Syam (1998 : 66) bahwa nilai filsafat dan nilai budaya yang terdapat di dalam Pancasila tersebut tumbuh dan berkembang bersama dinamika bangsa. Oleh para pendiri Republik Indonesia yakni para anggota Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) kesadaran materil yang telah membudaya tadi ditransformasikan secara formal dan abstrak menjadi rumusan Pancasila sebagaimana kita kenal sekarang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Sekarang pertanyaannya adalah bagaimana rumusan yang formal dan abstrak tersebut menjadi operasional sehingga benar-benar dapat mewujudkan apa yang dicita-citakan yakni kemakmuran dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia itu secara nyata diperoleh secara adil oleh seluruh rakyat. Untuk itu kiranya perlu pula ditinjau perihal *rechtsidee* didalam Pancasila tersebut, karena hal yang fundamental dan abstrak tersebut

haruslah dijabarkan dalam peraturan perundangan yang bersifat melaksanakan ide dasar tersebut.

Dari teks Penjelasan Tentang Undang-Undang Dasar Negara Negara Indonesia pada Penjelasan Umum Bagian II disebutkan 4 (empat) Pokok-Pokok Pikiran dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar di antaranya pokok yang kedua berbunyi "***Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat***". Pokok pikiran ini tentu tidak bisa dipisahkan satu dengan yang lainnya karena Pancasila itu sendiri merupakan suatu kesatuan. Selanjutnya dalam Bagian III dalam Penjelasan umum dinyatakan bahwa Pokok-Pokok Pikiran tersebut meliputi suasana kebatinan dari Undang-Undang Dasar Negara Indonesia. Pokok-Pokok Pikiran ini mewujudkan cita-cita hukum (*Rechtsidee*) yang menguasai dan mewujudkan seluruh sistim hukum Indonesia

Menjadi jelas pula hubungan antara Pokok-Pokok Pikiran yang mengandung Pancasila termasuk nilai-nilai keadilan tersebut dengan keseluruhan sistim hukum baik pembentukannya, penemuannya dan penerapannya. Ide dasar mengenai keadilan dengan demikian harus tercermin di dalam keseluruhan sistim hukum di Indonesia. Secara nyata maka ide tersebut terutama juga harus tercermin dalam setiap jenjang peraturan di Indonesia. Menurut Attamimi (1990 : 289) terdapat jenjang peraturan hukum di Indonesia. Jenjang ini dilukiskan oleh penulis ini dengan mengambil perbandingan dengan teori dari Kelsen yakni *Stufentheorie* dengan struktur piramida dengan pucuknya *Grundnorm* dan kemudian disusul di bawahnya berbagai norm. Kemudian juga teori dari Nawiasky yakni *Theorie vom Stufenagfbau Der Rechtsordnung* yang terdiri dari *Staats Fundamentalnorm*, *Staats Grundgesetz*, *Formell Gesetz*, *Verordnung*, *Autonomesatzung* dan akhirnya disusul teori oleh Attamimi sendiri mengenai tata susunan norma hukum di Indonesia yakni dimulai Pancasila (Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945), Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Konvensi Ketatanegaraan, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan

Lembaga Tinggi Negara, Keputusan Direktur Jendral , Peraturan Daerah Tingkat I, Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, Peraturan Daerah Tingkat II, Keputusan Kepala Daerah Tingkat II.

Berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat MPRS No. XX/MPRS/1966 yang oleh Ketetapan MPR No. V/MPR/ 1973 dinyatakan tetap berlaku jenjang yang ditetapkan berarti pula suatu hirarkhi di mana peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan atau menyimpang dari peraturan yang lebih tinggi karena peraturan yang lebih tinggi terutama yang tercantum dalam konstitusi merupakan pedoman pokok yang telah ditetapkan oleh lembaga tertinggi dinegara Republik Indonesia. Bila ternyata terjadi penyimpangan maka harus dibatalkan oleh pembuat Undang-Undang atau tidak dipakai oleh lembaga yudisial atau tidak dilaksanakan secara umum.

Dalam pada itu telah timbul pula pemikiran-pemikiran baru mengenai hirarkhi ini terutama dalam kaitan perubahan suatu konstitusi namun pembahasan mengenai hal ini sudah masuk dalam wilayah politik yang berkaitan dengan kajian hukum tata negara sedangkan secara operasional tata urutan peraturan itu sangat diperlukan dalam penerapan hukum administrasi.

Dari uraian diatas maka semakin jelas bahwa Pancasila tersebut mempunyai arti yang bersifat substantif dan regulatif. Adanya nilai yang bersifat substantif karena Pancasila merupakan faham atau pandangan hidup yang fundamental dan merupakan norma dasar yang menjadi landasan dari berbagai norma lainnya.. Mohammad Noor Syam (1998 : 65) bahkan menyebutnya sebagai suatu sistim filsafat dengan alasan antara lain bahwa secara substansial dan intrinsik nilai yang terkandung di dalam Pancasila adalah filosofis dan metafisis, misalnya nilai Ketuhanan Yang Maha Esa dan Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, secara praktis fungsional nilai - nilai Pancasila dipraktekkan sebagai pandangan hidup atau filsafat hidup yang fundamental (TAP MPR No. II/MPR/1978), secara formal dan konstitusional dengan resmi ditetapkan sebagai dasar negara atau filsafat negara.

Adapun sifat regulatifnya adalah karena di dalam butir-butir masing-masing sila nampak nilai operatif atau regulatif karena masing-masing sila itu

sebagai suatu kesatuan sistim yang juga berinteraksi dan bekerja sama juga memberikan pengaturan yang dapat menjadi pedoman kehidupan manusia Indonesia secara langsung. Memperlakukan orang lain dengan adil dan berperilaku kemanusiaan disamping dengan mengikuti berbagai pedoman berupa peraturan perundangan pelaksanaan atau berbagai norma lain yang sejalan, sesungguhnya juga sudah dapat dilakukan oleh orang perseorangan secara spontan. Dengan segala kejujuran yang ada didalam sanubari orang perseorangan (suara hati) maka orang sudah dapat memperlakukan orang lain dan lingkungannya secara manusiawi. Hal ini juga dapat dilihat didalam kehidupan rakyat biasa di pedesaan yang selalu mengusahakan harmoni didalam pergaulannya dengan sesama warga, kesediaannya untuk menyelesaikan berbagai konflik secara kekeluargaan dan kesediaannya untuk seia sekata sepenanggungan dan bergotong royong didalam desanya.

Nilai operatif tersebut di atas juga membuktikan bahwa nilai-nilai yang terkandung dalam kelima sila-sila tersebut memang berasal dari kehidupan rakyat yang asli yang hingga sekarang meskipun telah terpengaruh hiruk pikuknya kehidupan "modern" masih memperlihatkan tanda-tanda untuk tetap menjadi pedoman dan dilaksanakan. Sedangkan nilai regulatif juga nampak secara langsung yakni misalnya berupa pengaturan di mana berbagai persoalan yang timbul di dalam masyarakat harus diselesaikan yakni dengan cara musyawarah sepakat. Selain itu tentu saja karena penempatannya pada Undang-Undang Dasar 1945 maka sila-sila itu sekaligus mempunyai sifat yang regulatif fundamental.

3.4. Implementasi prinsip Keadilan Sosial pada usaha bidang perbankan.

Sesuai dengan tujuan penelitian ini maka implementasi prinsip keadilan sosial ini terutama ditujukan kepada pelaksanaan prinsip keadilan sosial dalam masalah campur tangan atau keterlibatan pemerintah pada bidang ekonomi melalui usaha perbankan nasional. Campur tangan atau keterlibatan pemerintah di bidang usaha perbankan nasional ini sangat penting sebab

kegiatan ini dapat mempengaruhi kehidupan rakyat banyak baik melalui perusahaan-perusahaan milik negara yang dibiayainya maupun melalui perusahaan swasta bahkan melalui orang perorangan dalam mereka masing-masing melakukan kegiatan usahanya. Sifat operasi perbankan milik negara secara sengaja (*by design*) haruslah ditujukan kepada implementasi prinsip keadilan sosial bagi rakyat Indonesia.

Implementasi prinsip keadilan sosial sedemikian adalah sudah seharusnya karena tugas pemerintah di zaman modern ini adalah justru untuk memajukan kemakmuran atau kesejahteraan rakyat. Di samping tindakan pemerintah berupa penetapan peraturan yang diperlukan dan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan yang diadakannya tersebut maka tindakan lainnya terutama berupa pelaksanaan pengeluaran-pengeluaran pemerintah dari anggaran belanjanya dan kegiatan pemerintah dalam usaha perbankan terutama pada sisi pemberian pinjaman adalah juga merupakan instrumen penting bagi pemerintah untuk mengarahkan kegiatan ekonomi masyarakat. Apabila diperbandingkan maka sebagaimana telah dikemukakan diatas pengeluaran pemerintah pada tahun anggaran 1998/1999 dianggarkan sebesar Rp 263.888.1 miliar sedangkan total pinjaman perbankan pemerintah pada tahun yang sama telah mencapai Rp 204.287 miliar atau mencapai 77,41% dari anggaran pemerintah. Dengan demikian pemerintah mempunyai kekuatan sebesar 177,41% dari anggaran untuk mempengaruhi kegiatan ekonomi negara. Dengan penetapan kebijaksanaan sebagaimana tertuang didalam Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1998 di mana pemerintah memberikan penjaminan bagi seluruh dana simpanan nasabah pada seluruh perbankan nasional (termasuk perbankan swasta) maka potensi peranan pemerintah sebagaimana dilakukan diatas juga meningkat lebih besar lagi.

Namun demikian juga terlihat kemudian bahwa apa yang dilaksanakan pemerintah dengan melakukan campur tangan langsung melalui usaha perbankan ini juga belum sepenuhnya memenuhi harapan untuk sebesar-besarnya memberikan kesempatan usaha bagi rakyat banyak khususnya rakyat kecil sebagaimana terlihat di dalam buku statistik Bank Indonesia akhir

Desember 1998 di mana penyaluran pinjaman untuk usaha kecil selalu dibawah 20% selama lima tahun terakhir ini bahkan pada akhir tahun 1998 total pinjaman yang diberikan (*outstanding*) menurun sebesar 33,70% dibandingkan dengan tahun sebelumnya dan merupakan hanya 9,70% dibandingkan dengan keseluruhan pinjaman yang diberikan sebesar Rp 469.578 miliar.

Usaha menumbuhkan dinamika kegiatan ekonomi melalui penyediaan pinjaman perbankan milik negara dimaksudkan agar di satu pihak dirangsang pertumbuhan kegiatan usaha kecil dan di lain pihak menumbuhkan industri melalui pemberian pinjaman kepada perusahaan besar. Pertumbuhan kegiatan usaha besar semula dengan penuh harapan dilaksanakan agar kegiatan industri tersebut secara otomatis akan menetes kebawah hingga merangsang kegiatan ekonomi kecil. Akan tetapi nyatanya kegiatan ekonomi kecil itu tetap saja kecil dan nampak berjalan bukan karena tetesan usaha besar atau usaha industri karena banyak di antaranya masih berbasis pada usaha pertanian dan usaha kecil pemenuhan kebutuhan rumah tangga bukan kebutuhan industri besar. Kebanyakan industri besar masih memakai bahan-bahan dan peralatan impor (dengan alasan standardisasi mutu, keharusan dari principal diluar negeri dan sebagainya) sehingga perluasan kesempatan kerja dan dengan demikian juga kesempatan memperoleh pendapatan untuk mencapai keseimbangan ekonomi yang penuh juga tidak tercapai. Sangat mengherankan bahwa prinsip keseimbangan yang sudah menjadi keharusan pada berbagai sistim ekonomi di negara yang maju diabaikan begitu saja oleh pemerintah. Melalui fungsi normatif dari hukum administrasi seharusnya pemerintah dapat memberikan deregulasi sejati yang bertujuan memberikan arahan dan koreksi terhadap jalannya kegiatan industri dan perdagangan di Indonesia dan bukan membiarkan perbankan larut dalam pembiayaan industri skala besar dan canggih namun tidak mempunyai basis atau akar di dalam struktur perekonomian sebagaimana dicita-citakan .

Hal keberfihakan kepada usaha menengah kecil itu memang sudah banyak diperbincangkan namun tindakan konkrit belum nampak secara

konseptual dilaksanakan. Pembentukan sektor riil dan pengarahannya kembali kebijaksanaan perbankan (*redirection policy*) merupakan hal yang mungkin dilaksanakan secepatnya dan dalam berbagai skala yang memungkinkan mengingat faktor kondisi sektor riil yang demikian payahnya akibat kesalahan dalam pelaksanaan kebijaksanaan industri. Perhatian utama harus diarahkan kepada agro industri karena sektor ini ternyata sebagai sektor yang paling bisa bertahan dalam segala krisis apalagi bila riset dan teknologi diarahkan ke sektor ini. Sementara itu aset produksi yang salah arah tersebut sejauh mungkin dapat dipergunakan untuk membantu sektor agro industri tersebut. Sedangkan sektor perbankan setelah usaha penyehatan berjalan maka harus dikontrol secara sungguh-sungguh dan dijauhkan dari berbagai hambatan politis dan kemudian diarahkan ke sektor yang produktif tersebut. Kontrol kalau mungkin harus dilaksanakan secara transparan sehingga masyarakat tahu bahwa otoritas moneter memang sungguh bekerja seperti yang diharapkan tanpa hambatan politis.

Dalam pada itu dana negara atau kekayaan negara yang sudah terlanjur menjadi pinjaman yang bermasalah itu juga harus diselesaikan agar sebesar-besarnya dapat kembali ke negara dan dipergunakan untuk perbaikan ekonomi riil tersebut. Sebenarnya dalam setiap perjanjian pinjam meminjam apalagi pinjaman dari bank milik negara sudah seharusnya ditentukan berbagai syarat termasuk syarat pencairan dan penggunaannya yang tentunya harus diarahkan kepada program-program yang bermanfaat. Perjanjian ini juga merupakan transaksi yang jelas mengenai hak dan kewajiban masing-masing pihak, lebih-lebih mengenai kewajiban pembayaran kembali dan pembayaran bunganya. Hanya karena pinjaman dalam sistem perbankan adalah pinjaman di dalam rekening koran di mana perhitungan bunga, lebih-lebih dengan sistem *compound interest* atau bunga berbunga, maka secara total sering tidak memenuhi syarat bahwa dalam penyelesaian di muka pengadilan tagihan bank harus dapat dipastikan jumlahnya sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 1756 *Burgerlijk Wetboek*. Bilamana dapat diadakan pemisahan antara perjanjian tentang pinjaman pokok dan tentang komponen pinjaman

lain berupa bunga dan denda maka sekurang-kurangnya untuk perkara pinjaman pokok sudah dapat diselesaikan lebih dahulu secara cepat.

Dengan demikian yang yang menjadi "*suum cuique trebuere*" bagi perbankan milik negara adalah sudah jelas sekurang kurangnya untuk pinjaman pokoknya yakni hak untuk memperoleh pengembalian pada saat jatuh tempo, sedangkan untuk bunganya perlu diadakan perjanjian yang cermat dan pencatatan yang disetujui kedua belah pihak secara jelas. Yang menjadi masalah dalam suasana "keadilan sosial" dalam masalah pembayaran kembali pinjaman oleh peminjam adalah masalah perlakuan yang secara sosial adil yakni yang berhubungan dengan prioritas penyelesaian antara pinjaman menengah keatas dengan pinjaman menengah kebawah serta masalah perlakuan dalam memberikan jalan keluar dengan berbagai skema misalnya skema kerjasama dengan perusahaan lainnya, skema merger, skema restrukturings, bantuan likuiditas sementara dan lain-lainnya. Seharusnya para peminjam menengah kebawah yang jumlahnya begitu banyak memperoleh prioritas utama dalam menerima berbagai skema di atas sehingga memenuhi rasa keadilan sosial. Misalnya seorang karyawan rendahan yang memiliki kredit pemilikan rumah sederhana apabila diberikan penundaan pembayaran bunga dan angsuran pokok rasanya akan lebih adil dari pada pemberian penundaan pembayaran bagi perusahaan skala besar. Sering yang menjadi kendala adalah kepentingan bank itu sendiri sebab penundaan penyelesaian fasilitas pinjaman bagi pengusaha besar dengan jumlah fasilitas yang demikian besar juga berarti penundaan pembukuan kerugian bagi bank dan lebih jauh lagi juga berarti penundaan penempatan cadangan penghapusan yang memakan modal. Pembukuan bank langsung terpengaruh sehingga bank harus memberikan laporan kecukupan modal (*capital adequacy ratio*) yang rendah dengan, konsekuensi keharusan penambahan modal atau penutupan usahanya.

Dalam setiap perjanjian atau transaksi yang sah tentu saja perihal hak dan kewajiban itu telah digariskan secara tegas dan tentu saja juga telah memenuhi persyaratan yuridis akan tetapi didalam masalah hak bagi

perbankan milik negara ini substansi "hak" itu sendiri harus disesuaikan dengan tugas dasar dari pemerintahan disebuah negara modern. Disesuaikan disini nampak juga berarti dikurangi tidak didasarkan pada ketentuan hak dasar dari "*suum cuique tribuere*" saja akan tetapi harus disesuaikan dengan apa yang menjadi kewajibannya yakni "untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Kepentingan para debitur kecil yang terdiri dari rakyat yang begitu banyak tersebut patut memperoleh pertimbangan khusus (*deserve special consideration*) dibandingkan dengan kepentingan bank terhadap debitur besar tersebut. Dalam hal menghadapi debitur besar "hak" bank dapat langsung berhadapan dengan kewajiban debitur yang telah jelas disebutkan didalam perjanjian yang telah disepakati sebelumnya.

Dalam hal penyelesaian masalah pinjaman diatas maka hukum administrasi mempunyai peranan yang penting terutama dalam kaitan fungsi hukum administrasi yang pertama yakni fungsi normatif dimana diberikan aturan (*regeling*) tata hubungan organisasi-organisasi pemerintahan dalam hal ini Departemen Keuangan, Bank Indonesia dan aparat lebih lanjut yakni perbankan milik negara. Dalam pada itu terdapat lembaga pemerintahan yang baru yakni Kantor Menteri Negara Pendayagunaan Badan Usaha Milik Negara yang telah mengambil tugas-tugas dan kewenangan sebagai pemegang saham semua Badan Usaha Milik Negara yang dahulunya dipegang oleh Departemen Keuangan.

Bank Indonesia yang berdasarkan pasal 16 Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 berhak memberikan izin operasi suatu bank (dahulu berdasarkan Undang-Undang No 7 Tahun 1992 wewenang ini dipegang Departemen Keuangan) berhak pula untuk memberikan pengaturan dalam bentuk Surat Keputusan Dewan Direksi Bank Indonesia yang dikeluarkan dalam bentuk Surat Edaran Bank Indonesia. Keputusan-keputusan dari Bank Indonesia ini merupakan petunjuk utama di bawah Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 dan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 yang harus dilaksanakan seluruh perbankan di Indonesia termasuk bagi bank milik negara. Bank Indonesia dalam hal ini mempunyai peranan yang sangat penting dalam mengendalikan

dan mengawasi perbankan di Indonesia suatu fungsi yang tidak diberikan kepada instansi lain sehubungan dengan kedudukannya sebagai bank sentral dan satu dari sedikit instansi yang diperkenankan mengetahui segala operasi semua bank di Indonesia.

Bank Indonesia berdasarkan kewenangannya dapat mengeluarkan berbagai peraturan yang berlaku umum (*besluiten van algemene strekking*) dan dalam kenyataannya setiap langkah dari operasi perbankan harus mengikuti peraturan ini baik dalam operasi penghimpunan dana (kecuali mengenai bunga yang diatur secara tidak langsung melalui mekanisme pasar yakni dengan pengaturan bunga sertifikat Bank Indonesia sebagai pedoman bunga umum) juga dalam operasi perkreditan sebagaimana tentang peraturan yang terkenal tentang batas maksimum pemberian kredit (BMPK) yang mempunyai sanksi pidana itu. Dalam hukum administrasi tindakan Bank Indonesia ini dapat dirunut sesuai dengan diagram tentang "*bestuurhandelingen*" sebagaimana dikemukakan oleh sebuah komisi tentang hukum administrasi dalam Philipus.M.Hadjon (1987 : 180) yaitu *bestuurhandelingen* yang bersifat *rechthandelingen*, dalam lingkungan *publiek rechtelijke rechthandelingen*, bersifat sepihak dan merupakan keputusan Bank Indonesia yang bersifat umum. Kecuali itu Bank Indonesia juga mempunyai kewenangan untuk memberi keputusan yang bersifat individual dan memberikan akibat hukum tertentu seperti pemberian izin operasi, pemberian sanksi tidak boleh ikut clearing dan lain-lain tindakan khusus kepada bank tertentu. Jadi merupakan *beschikkingen* yang bersifat khusus bagi bank tertentu. *Beschikkingen* ini dapat merupakan keputusan bertahap seperti misalnya izin pendirian operasi sebuah bank baru, mula-mula pembukaan kantor pusatnya, kantor operasinya yang bersifat bank umum non devisa. Kemudian apabila bank yang bersangkutan ingin menjadi sebuah bank devisa yang mempunyai kewenangan untuk memelihara *correspondent nondepositoriy correspondent* maupun yang bersifat *depository correspondent*, melakukan transfer valuta asing dan *foreign exchange trading* beserta seluruh *derivative productnya*, maka bank tersebut harus mengajukan

permohonan izin menjadi bank devisa kepada Bank Indonesia dan Bank Indoensia setelah memperhatikan dan mempertimbangkan prestasi operasi bank yang bersangkutan dapat memberikan izinnya. Kecuali itu Bank Indonesia juga mempunyai wewenang untuk memberikan izin pembukaan kantor cabang baru dari suatu bank, wewenang untuk memberikan arahan kepada bank tersebut dan berbagai larangan khusus dalam operasi bank tersebut yang menyangkut operasi bank dalam memberikan pinjaman seperti misalnya larangan memberikan pinjaman untuk sektor tertentu dengan alasan kejenuhan pasar pada wilayah tertentu alas komoditi tertentu dan sebagainya. Dengan adanya wewenang memberikan berbagai izin tersebut maka Bank Indonesia juga mempunyai wewenang untuk mencabut berbagai izin tersebut.

Selain memberikan arahan melalui fungsi normatifnya maka sebenarnya juga dapat diberikan arahan sesuai dengan fungsi instrumentalnya secara makro yakni melalui peraturan-peraturan yang dibuatnya disusun sebuah planning dimana diusahakan terciptanya dinamisasi kegiatan ekonomi kearah pertumbuhan yang lebih besar. Dalam hal Bank Indonesia kemudian memberikan subsidi bunga dan berbagai fasilitas lain maka Bank Indonesia juga memerankan fungsinya yang bersifat *feitelijke handelingen* dari *bestuurhandelingen*.

Dari berbagai peraturan baik peraturan perundangan umum maupun berbagai peraturan yang dibuat oleh lembaga tata usaha negara seperti Bank Indonesia tersebut diatas belumlah secara spesifik memberikan perlakuan yang berbeda dan lebih menguntungkan bagi pengusaha ekonomi lemah dan bagi debitur kecil yang mengalami kesulitan. Berbagai peraturan tentang penyelesaian piutang negara cenderung menggeneralisir dan berlaku rata untuk seluruh golongan debitur. Apabila ada toleransi maka itu cenderung berdasarkan pertimbangan personal dari pejabatnya belum berupa suatu sistim yang berlaku umum. Dari segi jumlah nominal porsi debitur kecil hanyalah sekitar 20% dari total pinjaman sehingga pemberian toleransi kepada debitur kecil juga pengaruhnya sesungguhnya juga kecil akan tetapi artinya cukup besar kepada sidebitur kecil.

3.5. Batasan tanggung jawab yang adil.

Kiranya tidak dapat dibenarkan anggapan bahwa resiko dalam perjanjian pinjam meminjam ini menjadi tanggung jawab debitur sepenuhnya sampai dengan seluruh harta bendanya didunia ini bahkan kalau perlu debitur harus bekerja untuk kreditur.

Dalam perjanjian pada kedudukan yang setara dan dengan nilai keputusan yang setara maka tanggung jawab tersebut adalah tanggung jawab dari kedua belah pihak. Batasan tanggung jawab masing-masing pihak sangat bergantung pada hal - hal berikut ini.

- Kondisi resiko yang dihadapi, apakah karena hal yang normal atau karena hal yang tak terduga seperti misalnya bencana alam, huru hara, dan keadaan ekstrim lainnya.
- Dasar - dasar keputusan kedua pihak setelah mempertimbangkan resiko tersebut sehingga bila debitur dalam perundingan telah mengetahui resiko tersebut maka debitur tersebut harus bertanggung jawab penuh. Sebaliknya bila kreditur kurang berhati-hati seharusnya juga menerima resiko tersebut dengan memberikan keringanan kepada debitur.
- Batas yang adil bagi debitur adalah pembayaran dengan seluruh hartanya namun harus menyisakan untuk kehidupannya yang wajar.

Usaha perbankan memang suatu usaha yang penuh resiko, suatu hal yang mungkin agak berbeda dengan usaha pegadaian yang pada zaman dulu digambarkan sebagai usaha yang cukup enak oleh Ronggowarsito pada serat Jayengbaya pada bait 231 yang antara lain dikatakan " kang nora nganggo kumrengkang " tinggal menghitung keuntungan dan bila terjadi cidera janji maka barang jaminan segera dapat dijual dan mendapat untung dari kelebihan penjualan tersebut. Pegadaian zaman sekarang tentu saja sudah berbeda dan kerana pegadaian masih berada di tangan negara maka tentunya unsur, menolong rakyat juga sudah menjadi pertimbangan para

pengelolanya. Namun tetap saja berbeda karena basisnya juga berbeda terutama dalam masalah keamanan terhadap pengembalian piutang perbankan karena operasi perbankan tidaklah semata-mata dilandasi oleh tersedianya jaminan berupa barang yang cepat dapat dicairkan bank.

Hubungan hukum pinjam meminjam antara debitur dan perbankan adalah hubungan yang cukup rumit antara lain disebabkan hal-hal berikut ini.

- Adanya keperluan akan likuiditas yang demikian besar sehingga diperlukan pengumpulan dana dari masyarakat berupa giro, deposito dan bentuk-bentuk tabungan yang lainnya yang semuanya mengandung konsekuensi bagi bank-bank untuk membayar bunga kepada para deposan dan penabung yang lazim disebut sebagai biaya bunga.
- Sehubungan dengan itu bank perlu segera menyalurkan dananya dalam berbagai bentuk penempatan dana baik berupa pinjaman maupun transaksi interbank lainnya dengan tujuan untuk memperoleh bunga (pendapatan bunga) agar dapat dikompensasikan antara pembayaran bunga dengan biaya bunga dan untuk menutup biaya operasi bank.
- Namun setelah Pakto 1988 di pasar juga terlalu banyak bank yang beroperasi sehingga masing-masing bank untuk penempatan dana ini juga harus bersaing, antara lain dengan menurunkan syarat-syarat perjanjian misalnya jaminan tidak mencukupi juga tidak menjadi halangan, memberikan services yang lebih baik dan lain-lain usaha untuk bersaing. Tarik ulur antara keselamatan pinjaman dan keinginan untuk memperoleh nasabah sebanyak mungkin merupakan suatu hal yang sulit bagi analis bank sehingga suatu pertimbangan yang tidak tepat dikemudian hari akan sangat menyulitkan perbankan

Dengan demikian memang terjadi tawar menawar didalam masalah penempatan jaminan pelunasan pada transaksi pinjam meminjam pada berbagai bank dewasa ini. Pada Undang-Undang No. 14 Tahun 1967 bank dilarang untuk memberikan pinjaman tanpa disertai jaminan yang mencukupi. Kemudian dalam ketentuan Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 ketentuan tersebut telah dirubah dan dalam pasal 8 hanya ditentukan bahwa " Dalam

memberikan kredit bank umum wajib mempunyai keyakinan atas kemampuan dan kesanggupan debitur untuk melunasi hutangnya sesuai dengan yang diperjanjikan “. Ketentuan baru mengenai jaminan ini nampak sudah disesuaikan dengan suasana persaingan di atas di samping juga untuk memberikan kemudahan bagi debitur kecil yang tentunya tidak mempunyai jaminan yang mencukupi. Namun demikian dalam pelaksanaannya perlu juga dicermati bahwa ternyata tidak semua debitur kecil memperoleh karingan atas jaminan tersebut sebab seperti kredit pemilikan rumah jumlah harga rumah tentu lebih tinggi dari sisa angsuran yang masih harus dibayar.

Ketentuan di atas tentu saja merupakan kesempatan baik bagi kedua pihak lebih-lebih dalam suasana makro ekonomi yang baik akan tetapi tentu akan merupakan kendala manakala situasi umum perekonomian memburuk. Namun bagaimanapun bagi pihak bank meskipun terdapat ketentuan yang longgar dalam baik Undang-Undang No 7 Tahun 1992 maupun undang-undang yang memperbaikinya yakni Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 , masih juga terdapat “jaring pengaman” yang menguntungkan bank yakni ketentuan dalam pasal 1131 dan 1132 *Burgerlijk Wetboek* dimana ditentukan bahwa semua kekayaan debitur menjadi jaminan bagi segala hutangnya, meskipun tiada jaminan akan memperoleh hak pendahuluan dari kreditur lainnya.

Bagi debitur tentu lebih sulit lagi karena tiada kepastian sampai sejauh mana tanggung jawabnya terhadap pengembalian hutangnya, kerana terutama dalam kondisi perekonomian yang sulit jaminan yang diberikan mungkin tidak mencukupi bagi pelunasan hutangnya yakni bilamana harga barang jaminannya merosot tajam. Dalam kondisi seperti ini maka bilamana penyelesaian hutang piutang ini harus diselesaikan di muka hakim, berbagai aspek tentang resiko ini juga harus menjadi perhatian hakim agar putusannya adil dan memberikan pengayoman kepada para pihak yang berusaha mencari keadilan (fungsi hukum administrasi yang ketiga).

Memang wajar bahwa dalam setiap transaksi pinjam meminjam resiko selalu disejajarkan dengan tersedianya jaminan, sehingga kreditur selalu akan mengamankan resiko tersebut dengan meminta jaminan sebanyak mungkin

dengan tujuan seluruh piutangnya dapat dipulihkan kembali dengan penjualan barang jaminan itu. Namun dalam transaksi pinjam meminjam yang senyatanya yang mengandung unsur tawar menawar tersedianya jaminan yang penuh tersebut tidak akan tercapai sehingga bagaimanapun resiko itu tetap harus dihadapinya dan diperhitungkannya meskipun perhitungan itu merupakan sesuatu yang sulit karena harus meramalkan berbagai keadaan yang akan terjadi di kemudian hari. Oleh karenanya management suatu bank selalu harus punya preferensi terhadap berbagai resiko yang akan terjadi, makin berat suatu resiko yang harus dihadapi biasanya juga semakin besar pula harga atau bunga yang ditawarkan kepada para nasabahnya, satu dan lain hal adalah untuk memupuk dana cadangan penghapusan yang menurut peraturan umumnya harus disediakan oleh pihak bank. Karena selalu menghadapi resiko ini pula maka bank adalah salah satu usaha yang secara ketat diatur dan diawasi oleh otoritas moneter di negara manapun agar dengan demikian resiko itu tidak melimpah atau dibebankan kepada para deposan yang menyimpan uangnya pada bank tersebut. Dalam kehidupan modern ini masyarakat memang tidak mempunyai terlalu banyak pilihan dalam menyimpan uangnya yang setiap saat dapat ditarik atau digunakan (*current account*) dan yang relatif aman dari pencurian.

Berbagai resiko tersebut dapat kiranya dibagi atau digolongkan ke dalam dua jenis resiko, yang pertama adalah resiko yang timbul dari kondisi atau fluktuasi usaha yang normal. Resiko ini terdiri dari resiko internal dan resiko yang bersifat eksternal. Yang internal misalnya berkenaan dengan personalia atau pemilik usaha itu sendiri dan ini umumnya terjadi di berbagai usaha yang merupakan usaha keluarga (*family business*) yang umumnya dilaksanakan di Asia ini, apabila mereka ini mengalami gangguan kesehatan, keretakan keluarga ataupun gangguan lainnya maka usahanya yang banyak bergantung pada bakat dan kemampuan pengusaha tersebut juga akan mengalami gangguan. Pada perusahaan-perusahaan besar dan modern tentu saja keadaan ini dapat dihindarkan dengan syarat pengangkatan para managernya juga dilakukan dengan metode yang memadai dan selanjutnya

program pendidikan bagi para profesional berjalan dengan baik. Di samping itu juga terdapat sistem kerja dan sistem pengawasan internal yang cukup baik sehingga setiap masalah internal yang merugikan dapat secara dini diketahui dan diperbaiki. Di sini pihak bank dapat mempersyaratkan perbaikan sistem management perusahaan tersebut. Dalam masalah internal ini pihak bank harus juga secara teliti memperhatikan *track record* atau *past performance* dari perusahaan yang bersangkutan, baik hal itu berdasarkan data pembukuannya (perbandingan neraca dan rugi laba selama beberapa tahun) maupun berdasarkan informasi dari luar sebagai konfirmasi bagi data yang diperolehnya dari sisi internal. Akan tetapi tetap saja bergantung pada posisi tawar menawar antara bank tersebut di pasaran, sehingga resiko-resiko semacam ini tetap saja terjadi di dalam usaha perbankan.

Kemudian terdapat pula resiko normal akan tetapi berasal dari sisi eksternal dari perusahaan debitur yang bersangkutan. Resiko ini lebih sulit untuk diketahui dan dihindari karena berada berada baik di luar kontrol management perusahaan debitur maupun di luar kontrol bank. Perubahan kondisi pemasaran merupakan hal yang umum dikemukakan dalam hal terjadinya resiko eksternal. Kemampuan pemasaran perusahaan adalah merupakan pertimbangan utama dari pihak bank untuk mempertimbangkan besar kecilnya resiko. Ini bisa terjadi misalnya karena munculnya pesaing-pesaing baru yang semula tidak mudah diperhitungkan lebih-lebih bagi perusahaan yang mempergunakan teknologi tinggi, yang mengandung seni atau cita rasa dan ciri-ciri khas lainnya. Meskipun ada hak paten akan tetapi melalui berbagai cara pengembangan teknologi bisa saja pesaing memperoleh teknologi yang lebih baik sehingga dapat memproduksi barang yang lebih murah, lebih baik dan lebih banyak. Resiko pemasaran juga bisa terjadi karena adanya perubahan selera atau mode atau perubahan kebutuhan baik yang timbul dari diri konsumen sendiri maupun yang timbul karena adanya iklan. *Market space* bagi debitur juga dapat berkurang karena kalah dalam penerapan sistem produksi, sistem pemasaran dan perbaikan features detail

bagi produknya. Tak kalah pentingnya juga karena perubahan kondisi ekonomi umum sehingga pasar menyempit karena tenaga beli masyarakat berkurang sehingga pemasaran produk perusahaan debitur juga menjadi berkurang.

Resiko normal (*normal business risk*) ini gradasinya juga bermacam-macam bagi masing-masing debitur tergantung jenis industrinya, cara perdagangannya, berbeda antara wilayah yang satu dengan yang lainnya dan perbedaan pada satu waktu dengan waktu lainnya. Itulah sebabnya berbagai bank mempunyai *risk portfolio* dan preferensi yang berbeda-beda yang dinyatakan dalam berbagai cara. Bank Sentral biasanya memberikan petunjuk dan larangan pemberian pinjaman pada sektor-sektor tertentu atau jenis-jenis usaha tertentu baik karena kejenuhan pasar maupun perubahan-perubahan pada kondisi pasar. Pada tingkatan yang terbatas mengingat kepentingan konsumen Pemerintah dapat memberikan perlindungan pada industri yang masih baru (*infant industry*) baik dalam pengenaan tarif pajak maupun dalam masalah pemberian izin baru.

Pada berbagai resiko yang normal ini secara yuridis debitur tetap saja bertanggung jawab terhadap pengembalian seluruh hutangnya bahkan kalau perlu pertanggung jawaban itu bukan hanya sampai kepada aset usaha dan jaminan yang diberikan akan tetapi juga berdasarkan pasal 1131 dan 1132 *Burgerlijk Wetboek* bertanggung jawab dengan seluruh hartanya. Namun secara umum debitur jenis ini patut pula memperoleh pertimbangan (*deserve consideration*) baik berupa penundaan pembayaran, restrukturisasi dan program-program lain yang bersifat membantu pihak debitur mengatasi permasalahan sementara yang dihadapinya. Lagipula karena resiko ini adalah resiko usaha biasa di mana bank juga sudah memperhitungkan "*return*" atau "*reward*" yang dapat disisihkan sebagian untuk menutup cadangan penghapusan maka adalah adil bila pengembaliannya adalah juga terbatas pada asset usahanya. Apabila debitur telah menyerahkan asset usaha yang diperoleh dari bank dan yang telah dipeliharanya dengan baik maka sudah mencukupi. Sedangkan barang pribadi debitur yang sekedar cukup untuk

kehidupannya semestinya tidak lagi dituntut untuk diserahkan. Pasal 1131 dan 1132 *Burgerlijk Wetboek* itu memang sering dikritik sebagai masih berasal dari zaman liberal kolonial namun pasal-pasal tersebut kiranya cocok untuk dipakai sebagai *deterent factor* agar debitur tidak ceroboh dalam mengelola pinjamannya, asalkan dalam masalah resiko jenis ini hakim dapat mempertimbangkan hak hidup sewajarnya bagi debitur tersebut.

Jenis resiko yang kedua adalah yang berkenaan dengan likad buruk dari debitur yang tentu saja berada di luar kontrol pihak bank. Resiko ini bisa terjadi sejak awal pada waktu bank mulai mempertimbangkan permohonan kredit pihak debitur di mana bank disugahi data-data yang tidak benar baik mengenai rencana usaha maupun mengenai besaran-besaran keuangan yang menjadi dasar perhitungan pihak bank. Dalam kondisi biasa di mana terdapat persaingan yang normal pihak bank sebenarnya dapat melakukan investigasi detail atas informasi yang diberikan oleh calon debitur, namun dalam masalah kemampuan dan likad baik sering agak sulit bagi pihak bank untuk menelitinya. Terdapat instrumen untuk mengikuti track record calon debitur yakni dengan mencari informasi antar bank atau melalui daftar kredit macet yang disediakan oleh Bank Sentral. Akan tetapi ini juga ada kendalanya yakni informasi itu sangat terbatas (standar) dan sering bersifat bias bahkan kadang-kadang menyesatkan karena adanya persaingan antar bank. Katup pengaman " informasi ini diberikan tanpa tanggung jawab dari kami " menurut hemat penulis justru membenarkan pernyataan di atas. Data dari Bank Sentral juga sangat terbatas karena dahulu terikat ketentuan kerahasiaan bank. Biasanya perusahaan-perusahaan itu dipimpin oleh orang-orang yang bukan pemilik dan pemegang saham terbesar meskipun menentukan hanyalah beroperasi di belakang layar sehingga makin kecil pula informasi yang disediakan untuk umum. Adanya jaringan perusahaan yang luas dan bercabang-cabang menambah keruwetan ini sehingga tanggung jawab untuk memberikan informasi tersebut akhirnya menjadi tidak jelas berada di pundak siapa. Mungkin juga terjadi pergantian pengurus usaha karena berbagai sebab sehingga nama yang tercantum dalam daftar kredit macet tersebut

juga bukan nama pemilik usaha yang asli, atau juga terjadi pengalihan saham kepada holding company sehingga lebih sulit untuk dilacak kembali.

Terdapat pula resiko bahwa debitur menyelewengkan dana pinjaman dalam arti menyalurkan dana pinjaman untuk pembiayaan usaha-usaha lain yang bersifat temporal maupun bersifat tetap. Pihak bank bisa juga terlambat mengetahui karena pembukuan pihak debitur biasanya dilaporkan secara berkala dan terdapat tagihan-tagihan yang dinyatakannya tertunggak belum dibayar oleh pelanggannya atau agennya. Dalam kondisi seperti ini tentu saja struktur keuangannya menjadi kacau dan akhirnya akan mengganggu kelancaran usaha debitur yang bersangkutan. Tindakan ini juga kemungkinan bertujuan untuk memojokkan pihak bank untuk memberikan tambahan fasilitas pinjaman atau menyerahkan usaha kepada pihak bank sementara dana yang diselewengkan sulit ditrasir oleh pihak bank. Apabila perusahaan ini merupakan perusahaan besar tentu saja tidak banyak pilihan yang dimiliki pihak bank karena bila perusahaan macet bank harus menyediakan cadangan penghapusan yang akan memakan modalnya sendiri.

Pada fasilitas pinjaman untuk investasi misalnya untuk mendirikan bangunan pabrik atau untuk membeli mesin-mesin maka penarikan dan penggunaan dana pinjaman mudah diawasi karena cash out flow harus seimbang dengan kemajuan proyek investasi yang bersangkutan. Demikian juga pada perusahaan-perusahaan dengan orientasi ekspor maka *cash out flow* dan kemudian *cash in flow* berupa *proceed export* bahkan di tangan pihak bank karena negosiasi wesel exportnya melalui bank kreditur yang bersangkutan. Yang sulit diawasi adalah pada usaha perdagangan dalam negeri dan industri untuk pasaran lokal, pihak bank berada dalam posisi yang sulit karena kesulitan mengetahui cash flow harian yang dilaksanakan pihak nasabah debitur, paling jauh bank dapat melakukan pemeriksaan tak terduga untuk mengetahui persediaan barang dan melihat catatan-catatan pembukuan harian sinasabah. Dalam keadaan ini pihak bank juga hanya dapat bergantung pada kepercayaan kepada pengusaha yang menurut track recordnya adalah

balk, dan makin lama hubungan itu sudah terjalin maka makin percaya bank yang bersangkutan.

Dalam menghadapi resiko yang berbau kriminal ini sudah barang tentu bank khususnya bank milik negara justru wajib untuk segera mengambil tindakan tegas sesuai dengan ketentuan perjanjian dan ketentuan umum yang digariskan oleh undang-undang Tindakan dari debitur yang nakal ini jelas akan merugikan bank yang pada gilirannya akan merugikan calon debitur lain yang belum memperoleh kesempatan untuk menikmati fasilitas pinjaman untuk memajukan usahanya. Tindakan-tindakan yang tidak sesuai dengan ketentuan dalam perjanjian harus segera dimulai prosesnya misalnya dengan mengajukan keberatan atau teguran kepada debitur, menutup rekening debitur atau tindakan lain yang perlu satu dan lain hal untuk mencegah kerugian lebih lanjut, sedangkan aspek pidananya yakni yang berlandaskan fakta penggelapan atau penyelewengan dana pinjaman untuk tujuan lain dari yang telah diperjanjikan semula, juga harus segera diserahkan kepada pihak kepolisian.

Dalam kasus seperti tersebut di atas maka tanggung jawab nasabah debitur adalah tanggung jawab penuh termasuk penyitaan seluruh harta bendanya bila nilai jaminan tidak mencukupi. Sedangkan tanggung jawab pidananya jelas harus sampai kepada penahanan dan bilamana hakim telah menyatakan yang bersangkutan bersalah terhadap tuduhan tersebut maka yang bersangkutan tentunya akan menerima hukuman badan. Usaha menjaga standar moralitas ini penting untuk tidak menularkan penyakit ini kepada para pengusaha yang lain yang akan melihat bahwa perbuatan nasabah nakal tersebut didiamkan saja sehingga memperoleh keuntungan yang besar secara tidak wajar. Kecuali itu juga bisa menciptakan standar baru yang tidak benar yaitu bahwa tindakan penyelewengan dana pinjaman adalah praktek usaha yang wajar. Sebaliknya pihak bank yang mendiamkan kondisi seperti itu juga bertindak secara tidak adil terutama melanggar prinsip keadilan sosial karena social goods berupa dana negara untuk menyediakan pinjaman itu

terbatas sedangkan dilain pihak terdapat begitu banyak masyarakat yang juga membutuhkannya.

Yang sering menjadi penghambat dalam proses menindak debitur nakal tersebut adalah bilamana penyebab dari timbulnya resiko tersebut adalah bersifat kumulatif dari berbagai sebab dan kemudian dalam beberapa kasus terlibat juga kesalahan dari pihak bank yang tidak profesional menangani kasus pinjaman yang macet ini. Bilamana penyebab itu bersifat kumulatif maka secara berhati-hati harus diuraikan mana sebab yang bersifat normal business risk dan mana yang bersifat tidak normal. Para debitur biasanya pintar sekali memberikan alasan dan menyalahkan kondisi eksternal lebih-lebih dalam krisis ekonomi misalnya karena turunnya kurs valuta asing, perubahan-perubahan pasar dan alasan-alasan lain yang nampak berhubungan atau dihubung hubungkan yang pada akhirnya memberikan justifikasi mengapa pihak nasabah debitur bertindak berlawanan dengan perjanjian.

Bila resiko itu bersangkutan paut dengan kesalahan pihak bank sendiri maka tindakan tegas juga perlu segera diambil. Kiranya harus dibedakan antara tindakan bank sebagai institusi dan tindakan pejabat bank sebab yang dapat melakukan tindakan yang bersalah adalah pejabatnya. Lagi pula tidak semua pejabat berwenang untuk melakukan tindakan hukum atas nama institusi. Paling tidak pejabat yang bersangkutan harus bertanggung jawab sebagai profesional yang di dalam institusi yang merupakan badan usaha milik negara itu diikat oleh sumpah jabatan. Tindakan administratif berupa penonaktifan dari jabatan merupakan tindakan yang kiranya paling dahulu harus dilaksanakan satu dan lain hal untuk mencegah akibat lebih buruk yang mungkin diakibatkannya. Bila terdapat unsur kriminalnya maka sudah barang tentu demi keadilan dan demi menjaga moralitas korps maka yang bersangkutan harus segera diserahkan kepada kepolisian.

Tindakan tegas terhadap pelanggaran atau kejahatan di bidang usaha perbankan ini, sebagaimana terjadi dimanapun juga, memang memerlukan

keahlian tersendiri. Seluk beluk urusan moneter yang semakin canggih dalam era ekonomi yang semakin kompleks ini memang memerlukan kecanggihan pengetahuan untuk bisa mengikutinya, oleh karenanya aparat yang bertanggung jawab juga harus terus menerus meningkatkan diri mengikuti kemajuan dan kerumitan usaha perbankan tersebut. Kerja sama dengan profesional lainnya seperti akuntan, privat commercial lawyer, para ahli dari perguruan tinggi dan profesional lainnya sangat diperlukan untuk mengikuti tempo permainan para pelaku ekonomi yang semakin cepat, canggih dan tidak mengenal batas-batas negara itu. Seperti terjadi di beberapa negara yang sudah maju maka bantuan dari lembaga-lembaga yang merupakan pemikir dari perguruan tinggi yang secara tetap mengadakan pengkajian dan mengadakan berbagai seminar atau pertemuan dengan para pelaku di pasar, adalah sangat menentukan dalam upaya penyelesaian masalah ini.

Dari uraian mengenai resiko tersebut di atas kiranya akan dapat segera ditentukan tanggung jawab pihak manakah apabila resiko benar-benar terjadi dan ditentukan bagaimana perimbangan beban resiko tersebut. Bila bank dengan sengaja menempuh resiko yang besar, tentunya dengan harapan memperoleh pendapatan bunga yang lebih besar pula, maka tentu saja tanggung jawab yang lebih besar ada pada pihak bank meskipun pihak debitur juga tidak dapat lepas sama sekali dari tanggung jawab tersebut. Tanggung jawab pihak perbankan biasanya diwujudkan dengan penyediaan dana cadangan penghapusan piutang yang pada bank yang sehat secara tetap dana cadangan penghapusan tersebut dipelihara dengan baik.

Sehubungan dengan upaya penentuan batasan tanggung jawab kedua belah pihak tersebut maka para pengambil keputusan baik itu lembaga pengurusan piutang negara maupun pengadilan hendaknya juga mempertimbangkan adagium lama dari Clemens Romanus yang berbunyi

fortiter in rei, suafiter in modo yakni dengan kesungguhan hati mengikuti ketentuan hukum akan tetapi penuh pertimbangan untuk mencari penyelesaian yang terbaik.

----- 00000 -----

BAB 4

B A B 4

PERBAIKAN LEMBAGA PENGURUSAN
PIUTANG NEGARA DAN PEMBENTUKAN
LEMBAGA BANDING ADMINISTRASI

4.1. Umum.

Setelah memperhatikan pembahasan pada Bab 2 terutama berkenaan dengan berbagai kendala yang dihadapi Lembaga Pengurusan Piutang Negara tersebut dan kemudian juga memperhatikan keseluruhan pembahasan Bab 3 perihal perlindungan hukum bagi para pihak maka timbulah keyakinan bahwa ternyata masih diperlukan *pertama* perbaikan peraturan perundangan yang bersifat lebih lengkap, menyatu dan memberikan perlindungan hukum sekaligus memenuhi rasa keadilan, kemudian *kedua* diperlukan juga lembaga yang utuh menyatu dengan batasan kedudukan dan wewenang yang tegas sehingga dapat menyelesaikan tugasnya dengan baik, dan akhirnya yang *ketiga* untuk mengimbangi dan mengontrol Lembaga Pengurusan Piutang Negara tersebut perlu dibentuk Lembaga Banding Administrasi sehingga para pihak dapat melakukan perlawanan secara cepat untuk memperoleh perlindungan hukum yang berinti keadilan.

Di dalam kegiatan perekonomian maka unsur waktu cepat lambatnya proses dan unsur kepastian hukum adalah unsur yang sangat menentukan sebab dalam hitungan-hitungan ekonomi lamanya penggunaan dana dan kepastian status dana mempunyai harga tersendiri. Dana yang berputar dengan cepat dan berdaya guna akan menghasilkan daya guna ekonomi yang sangat menguntungkan bila dibandingkan dengan ketidak pastian dan lamanya dana tersebut terjebak pada suatu titik penggunaan. Dana itu sendiri mempunyai daya berganda (*multiply effect*) yang lebih besar apabila lebih cepat berputar untuk membiayai bermacam-macam kegiatan ekonomi dan ini

hanya bisa diciptakan, lebih-lebih di dalam kondisi piutang negara yang besar, apabila perbaikan peraturan perundangan, perbaikan lembaga Pengurusan Piutang Negara dan pendirian Banding Administrasi tersebut dapat segera diwujudkan.

Ketiga langkah tersebut di atas yakni pembaharuan peraturan perundangan tentang lembaga pengurusan piutang negara, perbaikan organisasi lembaga tersebut dan pendirian Banding Administrasi adalah juga merupakan langkah untuk memberikan perlindungan hukum kepada para pihak yang mengandung arti sebagai disebutkan dibawah ini.

1. Peraturan perundangan yang bersifat lengkap, jelas dan konsistens dengan peraturan lainnya akan memberikan pegangan perihal berikut ini.
 - Tujuan dari pengadaan peraturan tersebut yakni berupa pedoman dalam penyelesaian masalah piutang negara yang memberikan perlindungan hukum sekaligus memberikan keadilan bagi para pihak.
 - Tercapainya azas kesatuan dan kepastian hukum sehingga orang tidak lagi ragu-ragu baik dalam melakukan transaksi normal maupun dalam penyelesaian sengketa yang timbul di kemudian hari.
 - Menampung norma-norma baru yang tumbuh dan berkembang dalam kegiatan perekonomian modern menjadi norma hukum yang jelas dan memberikan kepastian.
 - Memberikan batasan-batasan ruang lingkup baik bagi peraturan perundangannya sendiri terutama dalam kaitannya dengan peraturan perundangan lainnya maupun perihal batasan-batasan kewenangan dan organisasi lembaga yang diaturnya.
2. Perbaikan organisasi lembaga pengurusan piutang negara akan memberikan batasan-batasan yang lebih baik mengenal fungsi dan kewenangannya serta kaitannya dengan lembaga lainnya sehingga para pejabat pada lembaga tersebut tidak berbuat sewenang-wenang, melampaui batasan tugasnya dan dapat memberikan ukuran atau penilaian tentang kinerja lembaga tersebut.

3. Pendirian Banding Administrasi mempunyai tujuan utama untuk menampung, mendengarkan keluhan para pihak dan kemudian memberikan keputusan yang adil yang dengan kata lain juga berarti memberikan perlindungan hukum kepada para pihak.

4.2. Pembaharuan Hukum Tentang Pengurusan Piutang Negara.

Perihal perbaikan hukum termasuk perbaikan undang-undang tentang penyelesaian piutang negara maka penelitian ini mengikuti jalan pemikiran Lawrence M Friedman (1975:2) sebagai berikut ini.

"The law - meaning structures and rules - is only one of three kinds of phenomena, all equally and vividly real. First there are those social and legal forces that, in some way, press in and make "the law". Then comes "the law" itself-structures and rules. Third, there is the impact of law on behavior in the outside world"

Dari pandangan ini terdapat dua hal yang penting dalam kaitannya dengan pembahasan ini yakni bahwa terdapat fenomena adanya kekuatan sosial (materiil) dan kekuatan legal (formil) yang *"make the law"*, yang merupakan input untuk secara agak sedikit memaksa (yang ditandai dengan perkataan *"make"*) membuat hukum atau memperbaharui hukum. Didalam penelitian ini terdapat pula fenomena bahwa berdasarkan uraian di muka masih sangat diperlukan adanya lembaga pengurusan piutang negara karena piutang negara yang cukup besar tersangkut di tangan debitur secara melawan perjanjian, peraturan perundangan yang mengatur lembaga pengurusan piutang negara tersebut bersifat sementara, terpisah-pisah dan tidak tepat atau memadai, dan diperlukannya lembaga baru untuk menampung keluhan para pihak, maka disamping itu terdapat pula *"keadaan yang sedikit memaksa"* untuk *"making the new law."* atau yang menurut Friedman di atas merupakan *social forces* karena desakan untuk segera menyelesaikan

masalah piutang negara ini juga merupakan desakan yang nyata karena adanya kebutuhan perekonomian negara yang nyata pula.

Selanjutnya dengan memperbaharui hukum berkenaan dengan permasalahan piutang negara tersebut juga diharapkan adanya *“the impact of the law”* sebagaimana digambarkan oleh Friedman. Impact tersebut antara lain adalah tentang hal-hal berikut ini.

- Terbentuknya lembaga yang kuat akan tetapi bersifat adil.
- Terdapatnya pedoman-pedoman yang pasti yang mempengaruhi baik pihak lembaga pemerintahan maupun publik untuk menghindari permasalahan piutang negara dan untuk menyelesaikannya secara adil.

Sehubungan dengan *the impact of the law* sebagaimana diuraikan di atas maka apabila impact tersebut dapat diperhitungkan sebagai kenyataan yang akan terjadi dengan ditetapkannya peraturan perundangan yang baru maupun terdapat lembaga yang menyatu, jelas tugas-tugasnya dan benar-benar melaksanakan tugasnya maka kondisi ini sendiri sudah merupakan jawaban untuk mencegah terjadinya eskalasi piutang negara di samping juga dapat diharapkan untuk menyelesaikan perkara piutang negara yang sudah ada.

Adalah suatu fakta bahwa terdapat berbagai lembaga pengurusan piutang negara dengan nama yang berbeda-beda, dengan organisasi yang berbeda-beda dan dengan peraturan yang berbeda-beda akan tetapi dengan wewenang yang hampir sama dan tugas yang hampir sama pula. Obyeknya adalah permasalahan piutang negara meskipun jenis piutang negara ini berbeda-beda yakni piutang negara yang berasal dari Badan Usaha Milik Negara Non Bank, Badan Usaha Milik Negara Perbankan dan Piutang milik bank swasta yang diambil alih karena penjaminan Pemerintah berdasarkan Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1998. Tidaklah terdapat pembagian tugas dan wewenang yang jelas. Juga tidak jelas sifat semua lembaga ini apakah merupakan lembaga yang permanen atau bersifat sementara, karena menurut peraturan perundangannya timbul kesan bahwa lembaga-lembaga ini

dimaksudkan sebagai sementara karena nama "panitia" untuk Panitia Urusan Piutang negara berdasarkan Undang-Undang No. 49 Prp Tahun 1960 dan pasal 2 ayat (4) Peraturan Pemerintah No 17 Tahun 1999 dinyatakan selama 5 (lima) tahun untuk Badan Penyehatan Perbankan Nasional. Semua kerancuan ini secara legal maupun secara sosial memerlukan klarifikasi dan pengaturan kembali agar lembaga ini menjadi lebih berdaya guna dan berhasil guna.

Peraturan perundangan yang baru tersebut dapat mengambil pola sesuai dengan Surat Keputusan Menteri Keuangan No. 376/KMK.01/1998 dan No.381/KMK.09/1998 dengan perubahan sesuai dengan pembahasan dalam penelitian ini.

4.3. Perbaiki lembaga pengurus piutang negara.

Perbaikan terpenting adalah perbaikan atau penyempurnaan organisasi dari lembaga yang bertugas mengurus piutang negara itu sendiri. Adanya tiga lembaga dengan dasar hukum yang berbeda-beda yakni Panitia Urusan Piutang Negara dengan Undang-Undang No 49 Prp Tahun 1960, Keputusan Presiden No.11 Tahun 1976, Keputusan Menteri Keuangan No.376/KMK.01/1998 dan Keputusan Menteri Keuangan No. 381/KMK.09/1998; Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara dengan Keputusan Presiden No.11 Tahun 1976, Keputusan Presiden No 21 Tahun 1991, Keputusan Menteri Keuangan No 376/KMK.01/1998, Keputusan Menteri Keuangan No.381/KMK.09/1998; serta Badan Penyehatan Perbankan Nasional beserta Asset Management Unitnya berdasar Pasal 37A Undang-Undang No 10 Tahun 1998, Keputusan Presiden No. 27 Tahun 1998, Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 1999, kiranya akan menimbulkan kerancuan dalam jalur koordinasi, pembagian tugas dan pembagian wewenang di antara ketiga lembaga tersebut.

Pengurusan piutang negara ini sebaiknya tetap dipercayakan untuk diurus oleh lembaga tata usaha negara yang bernaung di bawah Departemen Keuangan dan dimaksudkan sebagai lembaga permanen karena obyektif

sejak tahun 1960 eksistensi lembaga ini memang dibutuhkan. Lebih baik lagi bila ketiga lembaga tersebut dijadikan satu lembaga di bawah satu Direktorat Jendral dengan nama Direktorat Jendral Pengurusan Piutang Negara dibawah Departemen Keuangan Republik Indonesia. Dengan demikian akan tercipta satu jalur koordinasi dan kerjasama yang sinergis dan yang jelas dalam melaksanakan tugas penyelesaian Piutang negara yang bermasalah. Meskipun berada di bawah Departemen Keuangan namun tentunya tidak akan mengurangi profesionalisme pejabatnya bila peraturan perundangannya jelas, kewenangannya jelas dan kerangka tugasnya juga sudah ditentukan.

Adapun susunan personalia dan organisasi Direktorat Jendral tersebut tentu saja harus memperhatikan azas profesionalisme dan haruslah ada penyesuaian dengan kebutuhan yang timbul dari karakteristik teknis tugas penyelesaian piutang negara ini. Terdapat 5 (lima) karakter pelaksanaan tugas penyelesaian piutang negara yakni *pertama* tugas penyelesaian piutang negara yang berasal dari Badan Usaha Milik Negara non Bank, *kedua* tugas penyelesaian piutang negara yang berasal dari piutang macet perbankan milik negara, *ketiga* tugas penyelesaian piutang umum yang kemudian oleh kebijaksanaan negara menjadi piutang negara seperti misalnya Bantuan Likuiditas Bank Indonesia dan Penjaminan Uang Nasabah sesuai Keputusan Presiden No 26 Tahun 1998, *keempat* tugas pelaksanaan pengurusan oleh badan yang bersifat administratif (Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara) dan *kelima* lembaga pengambil keputusan dan pengawas yakni Panitia Urusan Piutang Negara yang merupakan badan interdepartemental. Kelima karakter tugas ini kiranya dapat dipakai sebagai landasan pembentukan direktorat yang masing-masing dipimpin oleh seorang Direktur. Masing-masing Direktorat yang berkedudukan pada Departemen Keuangan Pusat dapat dibantu oleh sebuah sekretariat dan staf ahli, kecuali untuk Direktorat Administrasi sebagai pelaksana kegiatan nyata sampai ke daerah-daerah maka harus dilengkapi oleh sebuah organisasi yang cukup lengkap yang untuk sementara dapat mengadopsi organisasi yang sudah

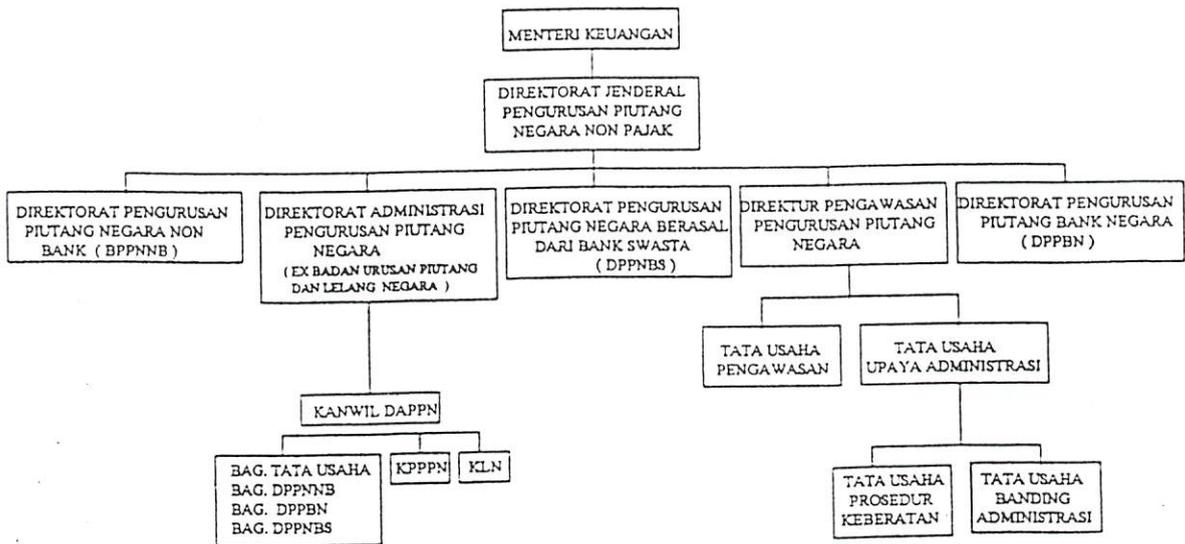
lengkap dan teratur yakni organisasi Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara.

Dengan demikian terdapat 5 (lima) Direktorat yakni terdiri dari :

- Direktorat Pengurusan Piutang Badan Usaha Milik Negara Non Perbankan.
- Direktorat Pengurusan Piutang Perbankan Milik Negara.
- Direktorat Pengurusan Piutang Negara Berasal Dari Perbankan Swasta Nasional Yang Diambil Alih Negara.
- Direktorat Pengawasan Pengurusan Piutang Negara .
- Direktorat Administrasi Pengurusan Piutang Negara.

Rencana organisasi yang bersifat tentatif dan inspiratif ini dapat mengambil pola organisasi sebagaimana digambarkan oleh Surat Keputusan Menteri Keuangan No. 940/KMK.01/1991 yang setelah diperbaiki dapat digambarkan sebagai berikut :

Bagan 1 Organisasi Direktorat Jendral Pengurusan Piutang Negara



Organisasi tersebut di atas disusun berdasarkan pertimbangan tambahan sebagai berikut ini :



- ***Kontinuitas pelaksanaan tugas*** : perbaikan organisasi suatu lembaga tidak seharusnya menyebabkan terganggunya kelancaran pelaksanaan tugas yang diemban oleh organisasi tersebut. Peranan dari masing-masing Direktorat sedapat mungkin masih sejalan dengan tugas yang telah dilaksanakannya selama ini sehingga sinergi yang telah diperolehnya selama ini tidaklah terbuang demikian saja bahkan kalau dapat ditambah dengan tercapainya koordinasi, kerja sama dan kesatuan kebijaksanaan dalam organisasi tersebut.
- ***Pemanfaatan sumber daya manusia*** : Banyak dari pimpinan dan pegawai yang bekerja pada Panitia Urusan Piutang Negara dan Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara merupakan tenaga profesional yang sangat berpengalaman dan telah dididik secara memadai untuk melaksanakan tugasnya. Sementara itu juga telah direkrut tenaga tenaga muda dengan pendidikan yang cukup pada lembaga baru yakni Badan Penyehatan Perbankan Nasional. Perpaduan dua unsur sumber daya manusia dari kedua lembaga tersebut tentunya akan menghasilkan sinergi yang bagus. Di kemudian hari kalau perlu juga masih dapat ditambahkan peningkatan mutu sumber daya manusia dengan bekerja sama dengan pihak universitas dan lembaga pendidikan lainnya.

Memberikan proteksi bagi petugas. Masalah tugas penagihan pinjaman kepada para nasabah lebih-lebih nasabah besar dengan moral tak terpuji tentu juga menimbulkan ancaman bagi para petugas. Bila tugas dilaksanakan karena perintah suatu organisasi yang besar dan masif seperti Departemen Keuangan dan dilakukan dengan cara yang terkoordinir niscaya ancaman tersebut menjadi lebih kecil karena bagaimanapun mereka menghadapi lawan yang lebih besar dan berwibawa. Lebih-lebih bila pelaksanaan tugas itu dilakukan berdasarkan landasan peraturan hukum yang jelas maka proteksi kepada para pegawai menjadi lebih baik. Proteksi ini juga diharapkan menjadi daya dorong agar para pegawai dapat meningkatkan usahanya sehingga pengurusan piutang negara mencapai hasil yang tinggi.

Penataan organisasi tersebut tentunya memerlukan pengaturan dalam sebuah undang-undang baru agar dapat berjalan dengan lancar. Peraturan perundangan yang terpencar-pencar dan terpisah-pisah baik dalam undang-undang yang sudah berumur lebih dari 35 tahun, berbagai Keputusan Presiden, Keputusan Menteri yang berubah-ubah sudah selayaknya pula bila diatur kembali secara komprehensif dalam sebuah undang-undang baru tentang pengurusan piutang negara. Selain masalah organisasi juga masalah wewenang lembaga pengurusan piutang negara ini harus lebih ditegaskan. Sebenarnya dalam berbagai peraturan perundangan yang terpencar-pencar tersebut telah diberikan berbagai wewenang baik kepada Panitia Urusan Piutang Negara maupun kepada Badan Penyehatan Perbankan Nasional namun diakui bahwa masih terdapat beberapa hal terinci yang masih perlu diperbaiki karena cukup penting yakni :

- Masalah pengosongan tanah atau bangunan yang telah dijual lelang. Wewenang untuk mengosongkan barang yang telah laku dijual lelang ini masih ada pada tangan Pengadilan Negeri. Apabila ini dilimpahkan menjadi wewenang lembaga pengurusan piutang negara tentunya pelelangan menjadi lebih lancar dan menarik minat banyak pihak termasuk investor asing. Meskipun wewenang ini baru saja diberikan dengan Peraturan Pemerintah No 17 Tahun 1999 namun perlu dikukuhkan dengan undang-undang baru mengingat wewenang ini hanya diberikan kepada Badan Penyehatan Perbankan Nasional yang bersifat sementara dan belum diberikan kepada lembaga pengurusan piutang negara yang lainnya serta mengingat kekuatan Peraturan Pemerintah itu sendiri di hadapan undang-undang.
- Masih banyak pihak menentang pemberian wewenang yang menyerupai putusan hakim yang bersifat serta merta (*uitvoerbaar verklaard by voorraad*). Mengenai hal ini dalam undang-undang baru hendaknya ditegaskan lebih lanjut sehingga jelas bagian mana dari putusan lembaga

pengurusan piutang negara ini yang diperkenankan menyimpang dari prinsip yang ada dalam sistim pengadilan di Indonesia.

Pemberdayaan lembaga pengurusan piutang negara tersebut dalam sebuah undang-undang baru juga diperlukan untuk menegaskan kewenangan lembaga ini sebagai lembaga tata usaha negara untuk disamping hanya melaksanakan undang-undang dan peraturan lain yang di dalam Hukum Administrasi disebut sebagai *gebonden beschikking* juga melaksanakan kebijaksanaan yang bersifat *vrije beschikking* yang termasuk dalam kewenangan yang bersifat *Freies Ermessen*. Penegasan prinsip bahwa lembaga pengurusan piutang negara yang baru akan memberikan ruang gerak yang cukup bermanfaat meskipun ruang itu tentu harus diberikan batasan-batasannya.

Ruang gerak dalam lingkungan *Freies Ermessen* juga untuk mencegah lembaga tata usaha negara ini sebagai suatu lembaga yang kaku, berbelit belit dan cenderung tidak efisien dan efektif yang bersikap menunggu bila tidak ditemukan aturannya. Dengan *Freies Ermessen* ini maka pejabat yang berwenang mengambil keputusan bisa cepat memberikan keputusan yang bertanggung jawab berdasarkan delegasi wewenang yang diperoleh sebagai pejabat tata usaha negara. Berdasarkan delegasi wewenang tersebut maka *vrije beschikking* yang diambilnya juga menjadi suatu keputusan tata usaha negara yang berlaku sah.

Di dalam ruang lingkup *Freies Ermessen* ini maka para pejabat pengambil keputusan seperti Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jendral Pengurusan Piutang Negara (sekarang Kepala Kantor Wilayah Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara) bersama Kepala Kantor Pelayanan Pengurusan Piutang negara dapat mengambil keputusan misalnya tidak melelang barang jaminan secara fisik namun dapat mencarikan pembeli saham-saham perusahaan milik debitur macet dan dapat melakukan negosiasi-negosiasi lainnya ke arah penyelesaian piutang negara bukan dengan cara pembayaran tunai namun dengan pemindahan kepemilikan usaha sehingga perusahaan dapat kembali memenuhi kewajibannya yakni membayar

angsuran kepada bank baik angsuran pokok dan angsuran bunga secara tertib dan tidak merugikan bank. Atau bila hutang perusahaan debitur terlalu besar maka bukan perusahaannya yang dijual akan tetapi seluruh asetnya minus hutang yang kalau perlu pembeli lelang dibantu mendirikan perusahaan baru untuk mengelola perusahaan tersebut.

Direktorat Pengawasan Pengurusan Piutang Negara yang baru adalah penjelmaan fungsi Panitia Urusan Piutang Negara yang masih mungkin untuk bertindak sebagai lembaga interdepartemental. Fungsi pengawasan adalah fungsi penting yang sering harus juga mengambil keputusan dan rekomendasi tentang hal-hal yang sangat penting. Fungsi pengawasan yang dimaksudkan adalah pengawasan internal dalam hal direktorat lain melakukan tugasnya. Namun demikian bila dikehendaki Direktorat Pengawasan ini dapat melakukan pengawasan sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 4 ayat (4) Undang-Undang No 49 Prp Tahun 1960 yaitu mengawasi jalannya usaha debitur yang sedang menikmati fasilitas pinjaman dari perbankan milik negara meskipun belum diserahkan oleh bank yang bersangkutan sepanjang hal ini juga ditegaskan dalam undang-undang yang baru bahkan harus dirinci lebih lanjut sehingga lebih jelas.

Dimasa yang lalu kewenangan berdasarkan pasal 4 ayat (4) dari Undang-Undang No. 49 Prp Tahun 1960 jarang atau bahkan tidak pernah digunakan mungkin karena Panitia Urusan Piutang Negara tidak mempunyai tenaga cukup untuk melaksanakan tugas pemeriksaan itu, mungkin juga karena peraturan untuk itu tidak cukup dielaborasi oleh peraturan pelaksanaan lainnya seperti Keputusan Menteri Keuangan. Dengan dilepasnya prinsip rahasia bank pada sisi aktiva perbankan oleh Undang-Undang Tentang Bank Indonesia yakni Undang-Undang No 23 Tahun 1999 maka sebenarnya tidak ada halangan lagi nantinya bagi Direktorat Pengawasan Pengurusan Piutang Negara melakukan pemeriksaan kepada nasabah penting dalam arti juga menikmati fasilitas pinjaman yang besar kalau perlu bersama-sama dengan pihak Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan yang masih bernaung pada Departemen yang sama yakni Departemen Keuangan. Temuan-temuan

penting dari pemeriksaan atas nasabah besar tersebut dapat menjadi referensi untuk melakukan tindakan preventif untuk mencegah kerugian negara yang lebih besar lagi.

Dalam undang-undang yang baru tersebut harus secara tegas dibuka kemungkinan untuk meminta perantara para pengacara dan para ahli sebab semakin kompleks operasi perusahaan debitur semakin diperlukan pula keahlian dan pengalaman operasional para pengacara tersebut. Apabila piutang tersebut berkaitan dengan transaksi perdagangan dengan pihak luar negeri maka dalam beracara pada pengadilan di luar negeri juga tidak dapat dilakukan sendiri oleh pihak lembaga pengurusan piutang negara di Indonesia. Sebenarnya bukan hanya dalam masalah beracara di pengadilan luar negeri dalam pengikatan jual beli saham atau asset milik para debiturpun bila itu menyangkut hukum diluar negeri dan berurusan dengan pihak-pihak lembaga resmi di luar negeri juga akan diperlukan lawyer yang mempunyai licence dan kredibilitas di luar negeri.

Pada posisi sekarang mungkin Badan Penyehatan Perbankan Nasional masih mampu melakukan usaha untuk mencoba menjual ke luar negeri perusahaan atau asset yang masih dalam penanganan Asset Management Unit, akan tetapi harus diperhatikan juga pada saatnya nanti proses realisasi jual beli dengan pihak luar negeri yang rumit tersebut akan terlalu berat bagi pihak Badan Penyehatan Perbankan Nasional untuk menanganinya sendiri maka diperlukan lawyer yang berpengalaman menangani transaksi internasional ini.

Di atas dikemukakan bahwa tujuan reorganisasi ini adalah untuk meningkatkan hasil guna dan daya guna yang maksimal melalui berbagai perbaikan-perbaikan sebagaimana nantinya dimungkinkan oleh peraturan perundangan yang baru. Salah satu cara untuk mencapai hasil yang terbaik yang dilakukan oleh instansi yang bersangkutan maupun melalui kontrol publik. Agar masyarakat dapat mengontrolnya maka diperlukan transparansi. Instrumen pengawasan tersebut diatas memang sudah sejalan dengan desakan masyarakat dewasa ini yang menghendaki diadakannya pengurusan

piutang negara secara transparan yang artinya masyarakat menghendaki dari waktu ke waktu pihak lembaga pengurusan piutang negara, nantinya bila usulan pendirian Direktorat Jendral yang baru diterima, maka pimpinan Direktorat Jendral Pengurusan Piutang Negara tersebut mengeluarkan suatu publikasi rutin atau berkala di mana dapat ditemukan data mengenai jumlah yang diserahkan, jumlah debitur, dan berapa hasil pembayaran yang sudah berhasil dihimpun. Dari data ini maka masyarakat dapat mengetahui kinerja Direktorat Jendral ini dan apa saja kendala yang dihadapinya.

Di masa yang lalu masalah kerahasiaan bank selalu menjadi alasan dan kendala utama, namun di masa sekarang ini kendala tersebut sudah dapat dikurangi. Akan tetapi timbul pula alasan pelanggaran azas praduga tak bersalah sehingga transparansi tersebut belum dapat diberikan secara total. Dalam kaitan dengan urusan penyelesaian piutang negara ini nampaknya timbul kerancuan dalam penerapan azas praduga tak bersalah tersebut sebab

- Yang ingin diketahui secara transparan bukan siapa bersalah atas perbuatan apa.
- Yang ingin diketahui adalah berupa jumlah fasilitas kredit macet yang dipegang oleh debitur tertentu.
- Bagaimana pembayarannya kembali.

Masyarakat terutama ingin mengetahui mengapa *social goods* macet di tangan debitur tertentu dan ingin memahami mengapa mereka tidak segera dapat memperoleh giliran untuk menikmati *social goods* tersebut. Apabila total fasilitas yang macet adalah besar maka yang terutama ingin diketahui adalah debitur-debitur yang sedang menikmati bagian terbesar dari total fasilitas yang diberikan oleh sistim perbankan. Oleh karenanya juga dipandang adil oleh masyarakat bila ditegaskan bahwa yang perlu segera diproses dan diselesaikan adalah debitur-debitur yang sedang menikmati jumlah yang besar tersebut. Debitur yang besar-besar inilah yang mengakibatkan memburuknya posisi ekonomi Indonesia, menyebabkan kerosaknya seluruh sendi perekonomian bangsa dan membuat ekonomi bangsa mudah tersapu oleh krisis internasional. Apabila mereka cermat, hati-hati dan profesional serta

bertanggung jawab dalam memakai dana negara yang dipinjamkan kepadanya maka seperti Taiwan, Singapore dan negara Asean lainnya niscaya krisis yang dialami Indonesia tidak separah sekarang ini. Adapun yang kecil-kecil yang pengaruhnya secara total kepada perekonomian negara juga kecil dan yang mengalami kesulitan justru karena kondisi umum yang jelek, berdasarkan rasa keadilan juga wajar bila memperoleh perlakuan khusus.

Hal-hal yang menyangkut prioritas penyelesaian dan hal-hal yang menyangkut pemberian kesempatan serta hal-hal lain yang menyangkut rasa keadilan masyarakat tentunya harus pula ditegaskan undang-undang baru tentang pengurusan piutang negara. Memang mengurus debitor kecil dan sering "*powerless*" adalah lebih mudah dari pada mengurus debitor besar yang umumnya cukup kuat dan berpengaruh sedang urusannya juga sangat kompleks. Namun bagaimanapun rasa keadilan seharusnya menuntun lembaga pengurusan piutang negara untuk memberikan prioritas penyelesaian kepada debitor besar. Lagi pula apabila berhasil memperoleh pembayaran kembali dari debitor besar hasilnya juga akan besar dan pengaruhnya baik kepada perekonomian negara maupun bagi nama baik lembaga pengurusan piutang negara itu sendiri.

Tentu saja dapat dimaklumi bahwa semua hal dan semua cita-cita kearah keberhasilan pelaksanaan tugas lembaga pengurusan piutang negara tersebut tidak dapat dimasukkan semua didalam undang-undang baru. Namun demikian terhadap hal-hal yang belum diatur oleh undang-undang tersebut telah ditampung oleh prinsip hukum administrasi sehingga sesuai azas adanya ruang gerak yang diciptakan oleh prinsip *Freies Ermessen* para pejabat tersebut masih dapat mengembangkan berbagai kebijaksanaan kearah tercapainya tugas pokoknya. Undang-Undang dapat saja memberikan petunjuk umum, seakan-akan memberikan batasan-batasan ruang gerak, akan tetapi selebihnya tergantung pada inisiatif pejabat yang bersangkutan.

4.4. Pembentukan Lembaga Banding Administrasi.

4.4.1. Adanya Kebutuhan Pelayanan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Sebagaimana ternyata dalam uraian terdahulu lembaga pengurusan piutang negara yakni Panitia Urusan Piutang Negara, Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara dan kemudian juga Badan Penyehatan Perbankan Nasional, dalam kegiatannya sehari-hari telah melakukan tindakan hukum yang dapat dikategorikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara antara lain :

- Melakukan tindakan pencekalan debitor berdasarkan ketentuan Pasal 20 Keputusan Menteri Keuangan No. 376/KMK.09/1998 yang berbunyi : “ Untuk pengamanan dan kelancaran pelaksanaan pengurusan piutang negara, penanggung hutang / penjamin hutang dapat dicegah untuk bepergian ke luar negeri sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku”. Tindakan pencekalan ini merupakan tindakan yang lebih lunak dari lembaga gijzeling sebagaimana yang diatur dalam pasal 209 - 223 *Herzien Inlandsch Reglement* dan pasal 247 - 257 *Rechtsreglement Buitengewesten* .
- Melaksanakan urutan pelelangan barang jaminan sebagaimana diatur dalam pasal 25 ayat (4) Keputusan Menteri Keuangan No 376/KMK.01/1998.
- Pemberian keringanan pembayaran hutang baik yang menyangkut jumlah hutang atas bunga, denda dan biaya-biaya atau mengenai jangka waktu pembayaran hutang melebihi dari 12 (dua belas) bulan sesuai pasal 16 ayat (1) dari Keputusan Menteri Keuangan No 376/KMK.09/1998. Keputusan Tata Usaha ini sudah jelas akan ditentang oleh bank penyerah piutang karena tidak sesuai dengan saldo debit yang diserahkan dan mengenai jangka waktu yang diperpanjang juga bisa menjadi keberatan pihak penyerah piutang.
- Penetapan harga limit sesuai dengan pasal 28 dan pasal 29 dari Keputusan Menteri Keuangan tersebut diatas dapat memberatkan pihak kreditur bila

ditetapkan terlalu rendah sebab ekspektasi atau harapan pihak kreditur tentu saja seluruh barang jaminan yang diserahkan dapat menutup keseluruhan baki debit yang diserahkan. Demikian juga bagi pihak debitur bila barang jaminan laku dengan harga tinggi yang bersangkutan akan memperoleh kemungkinan untuk menerima sisa penjualan lelang atau sekurang-kurangnya jumlah hutangnya berkurang lebih banyak sehingga kecil kemungkinan untuk dikejar dengan menggunakan pasal 1131 dan 1132 dari *Burgerlijk Wetboek* .

Selain Keputusan Tata Usaha Negara yang dilaksanakan berdasarkan peraturan tersebut diatas sebenarnya masih banyak keputusan keputusan praktis yang menyertai keputusan di atas misalnya mengenai penyimpanan barang sitaan, izin memakai barang sitaan, dan tindakan-tindakan lainnya yang termasuk dalam *Freies Ermessen*.

Semua Keputusan Tata Usaha Negara tersebut adalah keputusan yang jelas merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang memenuhi syarat sebagaimana ditentukan Undang-Undang No. 5 tahun 1986 lebih-lebih berdasarkan rumusan penjelasan Pasal 1 ayat (3) yang merumuskannya sebagai berikut :

Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Namun demikian terdapat pula Keputusan Tata Usaha Negara yang nampaknya demikian akan tetapi sesungguhnya tidak memenuhi semua persyaratan pada pasal 1 ayat (3) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986. Penerbitan surat paksa yang merupakan proses awal dari tindakan penyitaan dan eksekusi sesungguhnya bukan merupakan Keputusan Tata Usaha Negara dalam bidang hukum administrasi. Surat paksa ini merupakan bagian dari

persetujuan terdahulu yakni perjanjian kredit dan pernyataan bersama yang merupakan sebuah perjanjian yang berlandaskan ketentuan hukum perdata khususnya sebagaimana diatur dalam Buku Ketiga Tentang Perikatan dari *Burgerlijk Wetboek*. Surat paksa merupakan pelaksanaan dari perjanjian sebelumnya yakni pernyataan bersama dengan irah-irah "Demi keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa" yang merupakan grosse akta. Sebagai demikian tentu saja tidak dapat dipersoalkan di muka Pengadilan Tata Usaha Negara atau Banding Administrasi.

Keraguan timbul juga bilamana surat paksa itu terbit tanpa didahului oleh Pernyataan Bersama sebagaimana dinyatakan oleh pasal 14 dan pasal 21 huruf (b) dari Undang-Undang No 49 Prp Tahun 1960 yang menyatakan bahwa penagihan sekaligus surat paksa dilakukan dalam hal pernyataan bersama tidak dapat dibuat. Di sini timbul keraguan apakah tindakan mengeluarkan surat paksa tersebut merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat digugat di muka Pengadilan Tata Usaha Negara atau bukan Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan pasal 1 ayat (3) dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1986. Ada yang berpendapat bahwa tindakan itu adalah tindakan dalam lingkungan hukum perdata biasa karena bagaimanapun debitur terikat oleh perjanjian kredit atau perjanjian pinjam meminjam sebagaimana diatur dalam Buku Ketiga Tentang Perikatan dalam *Burgerlijk Wetboek* Staatsblad tahun 1847 No 23 sebagaimana telah dirubah dan diperbaiki. Sedangkan pengalihan piutang atau pengurusan piutang kepada lembaga pengurusan piutang negara dapat dianggap sebagai subrogasi sebagaimana diatur oleh pasal 1400 *Burgerlijk Wetboek*. Jadi dengan mengikuti sejarah timbulnya perikatan hutang piutang maka dapat ditentukan karakteristik dari tindakan Lembaga Pengurusan Piutang Negara.

Seluruh persoalan dari mulai penerbitan Surat Paksa sampai dengan lelang eksekusi yang di atas telah dijelaskan sebagai rangkaian persetujuan perdata, masih juga dipertanyakan oleh berbagai pihak. Oleh Elijana S SH (1998 : 8) dinyatakan bahwa bila eksekusi lelang telah dilaksanakan maka

Berita Acara Lelang bukan merupakan atau tidak termasuk katagori Penetapan dari Badan Eksekutif yang bersifat final dan individual, tapi merupakan bukti otentik telah terselenggaranya lelang eksekusi berdasarkan pernyataan bersama atau surat paksa, oleh karenanya tidak masuk atau bukan obyek Pengadilan Tata Usaha Negara. Dalam hal belum terjadi eksekusi eksekusi lelang maka surat paksa tersebut adalah termasuk Penetapan Badan Eksekutif yang final dan individual oleh karenanya merupakan obyek Pengadilan Tata Usaha Negara.

Agak sulit kiranya mengikuti pemikiran penulis ini sebab tidak jelas mengapa surat paksa sebelum lelang eksekusi merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat digugat di muka Pengadilan Tata Usaha Negara sedangkan surat paksa setelah pelaksanaan lelang eksekusi dan kemudian diterbitkan Berita Acara Pelaksanaan Lelang bukan Keputusan Tata Usaha Negara yang tidak dapat digugat. Bukankah semua surat paksa itu pada akhirnya juga berakhir pada tindakan eksekusi lelang.

Apabila dibuatnya garis pemisah tersebut berkenaan dengan Keputusan Tata Usaha Negara yang berdiri sendiri didalam proses pengurusan piutang negara , dimana didalam peraturan perundangan ditentukan 12 (dua belas) bulan yang dapat diperpanjang, seperti misalnya keputusan mengenai pencekal an atau gijzeling yang tidak langsung merupakan suatu proses yang harus dilaksanakan, maka tentu argumentasi tindakan ini tidak lagi dapat digugat setelah lelang eksekusi dapat kiranya diterima. Sebab memang tidak ada gunanya lagi mencekal atau menyandera debitur. Sedangkan bagi Keputusan Tata Usaha Negara yang berhubungan dengan proses eksekusi lelang misalnya masalah taksasi harga limit dan masalah lainnya tentu hanya dapat digugat sebelum lelang eksekusi sebab apabila tidak ada gugatan sebelum lelang maka debitur atau penanggung hutang dapat dianggap sudah menyetujuinya., sehingga gugatan setelah lelang eksekusi tidak dapat diterima.

Secara umum dapat kiranya disimpulkan bahwa bagaimanapun dalam interaksi pihak debitur atau penanggung hutang dengan pihak Panitia Urusan

Piutang Negara dan pihak Badan Penyehatan Perbankan Nasional akan selalu terjadi kemungkinan konflik terhadap tindakan atau keputusan kedua lembaga pengurusan piutang negara tersebut. Lebih-lebih Keputusan tata usaha negara yang termasuk dalam *Freies Ermessen* yang dalam banyak hal sangat bermanfaat dalam mengurus piutang negara tersebut. Namun demikian agar jelas mana yang merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat digugat di muka Pengadilan Tata Usaha Negara dan agar gugatan-gugatan itu bukan merupakan instrumen bagi debitur atau penanggung hutang untuk mengulur waktu dan menghambat penyelesaian piutang negara maka perlu diperhatikan berbagai masukan yang diberikan beberapa ahli.

Terdapat berbagai macam Keputusan Tata Usaha Negara yang berasal dari berbagai Lembaga atau Pejabat Tata Usaha Negara namun umumnya dapat dibedakan dalam dua hal penting .

1. Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat umum yang sebenarnya merupakan sebuah peraturan yang ditujukan untuk umum dan secara langsung belum mempunyai akibat hukum.
2. Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat khusus dan ditujukan pada orang perseorangan atau badan hukum serta mempunyai akibat hukum bagi orang ataupun badan hukum perdata yang bersangkutan.

Dari kedua perbedaan tersebut kemudian dapat dijabarkan perbedaan lebih lanjut sehingga dapat ditentukan manakah Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat digugat di muka Pengadilan Tata Usaha Negara dan mana yang tidak.

Sehubungan dengan perbedaan pokok ini Philipus M Hadjon memberikan diskripsi yang lebih jelas sebagaimana dapat dilihat pada kutipan dibawah ini.

Dari rumusan penjelasan Pasal 1 angka 2, Undang -Undang Nomor 5 Tahun 1986 dimaksud dapat disimpulkan bahwa keputusan dari badan atau pejabat tata usaha negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum (*besluit van*

algemene strekking) termasuk peraturan perundang-undangan (algemeen verbindende voorschriften) . Bentuk keputusan tata usaha negara (besluiten van algemene strekking) demikian, tidak merupakan bagian dari perbuatan keputusan (dalam arti beschikking van de administratie) tetapi termasuk perbuatan tata usaha negara dibidang pembuatan peraturan (regelenddaad van de administratie). Pasal 2 huruf b dari Undang-Undang No.5 Tahun 1986 secara tegas menentukan bahwa keputusan tata usaha negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum (besluit van algemene strekking) tidak termasuk keputusan tata usaha negara dalam arti beschikking , yang berarti bahwa terhadap perbuatan badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan yang merupakan pengaturan yang bersifat umum tidak dapat digugat di hadapan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara.

Sementara itu masih di dalam masalah keputusan mana yang merupakan keputusan tata usaha negara yang dapat digugat di muka Pengadilan Tata Usaha Negara dan mana yang tidak dapat digugat Rochmat Soemitro (1976 : 51 & 52) menyatakan unsur-unsur di bawah ini.

Keputusan Tata Usaha Negara tersebut sebagai Ketetapan Administrasi yang merupakan terjemahan dari beschikking.

Dalam hal beschikking ini Rochmat Soemitro mengikuti definisi dari W.F. Prins yang menyatakan sebagaimana kutipan dibawah ini.

Een beschikking is een eenzijdig rechtshandelling op bestuursgebied, door een overheidorgaan verricht uit krachte van zijn bijzondere bevoegheidheden

Selanjutnya Rochmat Soemitro nampak berusaha menjabarkan unsur-unsur kutipan diatas sebagaimana rincian berikut ini.

- Perbuatan sepihak (eenzijdig), artinya bahwa ketetapan itu bukan merupakan hasil dari suatu persetujuan untuk mana lazimnya diperlukan paling sedikit dua pihak. Ketetapan didasarkan semata-mata pada kehendak sendiri tanpa dipengaruhi oleh pihak lain.

- Perbuatan itu merupakan perbuatan hukum (*rechtshandelling*) artinya bahwa perbuatan itu menimbulkan suatu akibat hukum, yaitu terjadinya atau hilangnya suatu ikatan, hak atau kewajiban.
- Perbuatan itu dilakukan dalam lapangan "bestuur" dan tidak dalam lapangan "judikatif" atau "legislatif" atau (*bestuurgebied*). Yang melakukan perbuatan itu dapat suatu badan yang termasuk administratif, tetapi dapat juga badan yang tergolong dalam kekuasaan judikatif.
- Perbuatan dilakukan oleh suatu badan penguasa (*overheidsorgaan*) artinya bahwa perbuatan administrasi itu dapat juga dilakukan oleh suatu badan yang tidak termasuk dalam "bestuur" atau "administrasi", misalnya seorang hakim yang menunjuk seorang wali atau dalam hal pengampunan (*curatele stelling*).
- Perbuatan itu merupakan suatu perbuatan yang bersifat hukum publik, artinya bahwa keputusan itu didasarkan pada suatu wewenang yang istimewa yang hanya dapat dimiliki oleh suatu badan publik.

Sedangkan Sukardjo (1976 : 54-55) menyatakan :

"..... dapat kiranya dipertimbangkan suatu kesimpulan bahwa sengketa tata usaha negara dapat diartikan sebagai sengketa di sekitar suatu "ketetapan" baik dalam unsur-unsurnya maupun dalam persyaratannya."

Kemudian dengan menggunakan rumusan dari Prins dalam bukunya "*Inleiding in het administratiefrecht in Indonesia*" Sukardjo merumuskan unsur-unsur dari "ketetapan" tersebut sebagai berikut ini.

- Merupakan tindakan pemerintahan (*bestuurhandeling*)
- Merupakan tindakan hukum (*rechtshandeling*)
- Merupakan tindakan suatu alat perlengkapan negara (*handeling van overheidorgaan*)
- Merupakan tindakan dalam lapangan hukum publik (*Publiek rechtstelijke handeling*)
- Merupakan tindakan sepihak (*eenzijdige handeling*)

Pandangan para pakar tersebut di atas telah memantapkan kesimpulan yang telah dikemukakan di muka bahwa Panitia Urusan Piutang Negara, Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara dan Badan Penyehatan Perbankan Nasional adalah lembaga tata usaha negara yang sebagian keputusannya

tidak berlandaskan hukum perdata, memenuhi persyaratan Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur didalam pasal 1 huruf b dari Undang-Undang No 5 Tahun 1986, sehingga merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat digugat di muka Pengadilan Tata Usaha Negara.

Pengertian tersebut diatas adalah penting seiring dengan uraian tentang perlakuan yang adil bagi para pihak dalam menghadapi peningkatan wewenang Lembaga Pengurusan Piutang Negara baik itu disebabkan karena penetapannya nanti berdasarkan undang-undang baru perihal pengurusan piutang negara ini sebagai suatu lembaga yang terstruktur rapi didalam organisasi Departemen Keuangan Republik Indonesia, maupun didalam penambahan wewenangnya sebagai lembaga tata usaha negara. Kecenderungan untuk memperoleh kewenangan yang lebih besar telah mulai nampak misalnya dengan makin seringnya terjadi pencekalan para pengusaha, janji untuk mengumumkan debitur besar yang tak mampu melaksanakan kewajibannya pengumuman mana akan menjatuhkan reputasinya sejalan dengan penghapusan ketentuan rahasia bank pada sisi aktiva dan tindakan hukum lainnya yang bersifat sepihak dari lembaga ini.

Peningkatan peranan dan wewenang lembaga pengurusan piutang negara tersebut memang beralasan karena makin besarnya permasalahan dihadapinya. Namun demikian sesuai dengan azas keadilan fakta makin meningkatnya kewenangan tersebut juga harus diimbangi kesempatan pada para pihak untuk mengadakan permasalahannya kepada lembaga peradilan. Harus dibuka sebuah jendela bagi para pihak untuk bernapas dan memperoleh keadilan. Pada masa-masa mendatang ini diperkirakan akan banyak tindakan-tindakan sepihak dan ditujukan kepada individu atau badan usaha perdata tertentu yang akan berwujud keputusan-keputusan lembaga pengurusan piutang negara.

Oleh karena keputusan lembaga pengurusan piutang negara tersebut merupakan Keputusan Tata Usaha Negara maka jendela tersebut haruslah berupa Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur oleh Undang Undang No 5 Tahun 1986. Kesempatan bagi para pihak untuk memberikan

sanggahan kepada lembaga ini sejalan dengan fungsi ketiga dari ketiga fungsi Hukum Administrasi sebagaimana dikemukakan oleh De Haan yakni fungsi "Pengayoman" yang seimbang bagi para pihak. Pada fungsi ketiga ini secara tuntas diwujudkan prinsip keberpihakan Hukum Administrasi dalam melindungi para warganya. Demikian bahwa secara keseluruhan Hukum Administrasi ini dimaksudkan untuk memberikan kontrol bagi para penguasa agar tidak bertindak sewenang-wenang dan menjalankan fungsi pemerintahan sesuai dengan hukum yang berlaku dan dihindarkan dari penyalahgunaan wewenang sesuai pasal 53 ayat (2) dari Undang-Undang No.5 Tahun 1986.

Menurut Philipus M Hadjon et.al. (1994 : 280) masih terdapat suatu azas yang belum dirumuskan didalam Hukum Administrasi di Indonesia yakni "Azas azas umum pemerintahan yang baik" atau "*General principle of good administration*" atau yang terkenal dinegeri Belanda dengan istilah "*De beginsel van behoorlijk bestuur*". Azas ini menjadi bagian dari azas terdapat pada wet AROB yang dahulu berlaku dan sekarang masuk kedalam *Algemene Wet Bestuursrecht* (AWB) dan mengandung prinsip penting yakni

- a. *in strijd met een algemeen verbindend voorschrift*
- b. *detournement depouvoir*
- c. *kennelijk onredelijk*
- d. *in strijd met enig in het algemene rechtsbewustzijn leven beginsel*
- e. *van behoorlijk bestuur (abbb)*

Yang dikemukakan di atas adalah perlindungan terhadap masyarakat dari tindakan penguasa dalam hal ini lembaga pengurusan piutang negara, akan tetapi perlindungan ini juga tidak boleh disalahgunakan. Sudah bukan rahasia lagi bila timbul kecenderungan pada pihak debitur yang ingin mengulur waktu dalam penyelesaian masalah piutang negara ini. Caranya adalah dengan mengajukan gugatan melalui Pengadilan Tata Usaha Negara. Untuk mencegah hal semacam ini pertama-tama tentu merupakan kewenangan para hakim untuk menerima atau menolak gugatan ini.

Dasar pertimbangan hakim untuk menolak atau menerima gugatan tentu saja bergantung pada dasar gugatan yang diajukan. Pasal 53 ayat (2) dari Undang-Undang No 5 Tahun 1986 telah menentukan dasar-dasar pengujian oleh pengadilan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara itu yang dapat dilihat berikut ini.

- Bertentangan dengan Peraturan Perundang-Undangan baik yang bersifat prosedural atau formal, bersifat materiil atau substansial dan dikeluarkan oleh lembaga tata usaha negara yang tidak berwenang (yang terdiri dari *onbevoegheid ratione materiae*, *onbevoegheid ratione loci*, dan *onbevoegheid ratione temporis*).
- Terjadinya penyalahgunaan wewenang (*detournement depouvoir*) ini sulit untuk dibuktikan kecuali dengan menggunakan kriteria diatas yakni melanggar peraturan perundangan.
- Terjadi keputusan sewenang-wenang (*willekeur*) yakni bila dipertimbangkan dengan baik maka keputusan itu tidak akan diambil. Ini juga sulit untuk diukur dan penggugat dalam hal ini harus benar-benar dapat mengemukakan bukti dan argumentasi yang kuat.

Dalam masalah penerimaan gugatan ini memang terdapat pula azas *ius curia novit* sebagaimana tercantum dalam pasal 14 Undang-Undang No 14 Tahun 1970, sehingga di samping mempertimbangkan dasar gugatan (*beroepsgronden*) maka hakim dalam pertimbangannya mengenai substansi tuntutan harus mampu pula untuk menemukan jawaban yang adil bagi semua pihak dalam sengketa ini. Ini memang merupakan tugas yang sulit bagi hakim yang harus memutuskan perkara tersebut dalam waktu yang relatif singkat mengingat kerugian negara yang harus diderita bila prosesnya berlarut-larut.

4.4.2 . *Banding Administrasi Untuk Penyelesaian Sengketa Piutang Negara.*

Untuk membantu para hakim pada Pengadilan Tata Usaha Negara agar tidak terlalu banyak terbebani dengan tugas penyelesaian sengketa yang berasal dari penyelesaian masalah piutang negara maka diusulkan agar dapat dibentuk sebuah lembaga Banding Administrasi yang mirip akan tetapi tidak sama dengan Majelis pertimbangan Pajak (kemudian berdasarkan pasal 27 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang No 9 Tahun 1994 menjadi Badan Peradilan Pajak), Badan Pertimbangan Kepegawaian (berdasarkan Keputusan Presiden No. 67 tahun 1980) dan Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan (berdasarkan Undang-Undang No 22 Tahun 1957).

Banding Administrasi adalah bagian dari Upaya Administrasi yang oleh pasal 48 dari Undang-Undang No 5 Tahun 1986 pada lapangan Hukum Administrasi tertentu diharuskan untuk diikuti dalam suatu proses perlawanan oleh seseorang atau badan hukum perdata yang tidak puas terhadap suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Upaya ini bukan hal yang baru namun sinkronisasinya dalam Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara No 5 tahun 1986 memerlukan penegasan lebih lanjut terutama berkenaan dengan proses perlawanan terhadap Lembaga Pengurusan Piutang Negara.

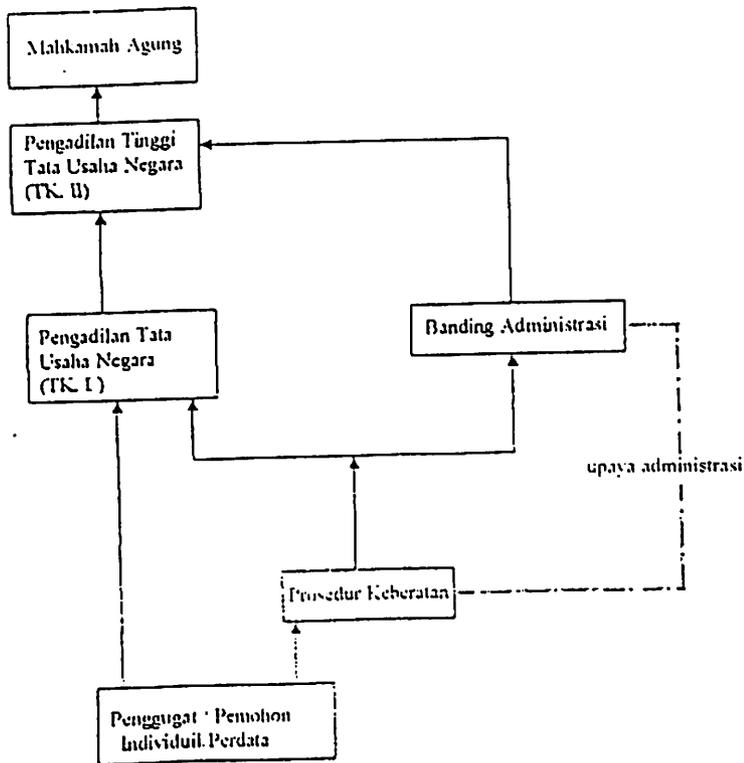
Hal pertama yang perlu dikemukakan adalah perihal posisinya didalam proses Peradilan Tata Usaha Negara . Lembaga ini bukan lembaga peradilan dalam arti yang sesungguhnya karena sebab-sebab dibawah ini.

- Posisinya yang berada di luar lembaga pengadilan.
- Lembaga ini adalah lembaga yang masih berada dalam lingkungan organisasi pemerintah yang mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara.
- Acaranya yang berbeda karena lembaga ini memeriksa baik segi penerapan hukumnya maupun segi kebijaksanaan yang diterapkan oleh instansi yang menerbitkan surat Keputusan Tata Usaha Negara.

- Proses ini ditempuh hanya bila peraturan perundangan pada suatu lapangan Hukum Administrasi tertentu misalnya dalam masalah pajak, perselisihan perburuhan dan lain-lain yang menentukan demikian. Jadi tidak berlaku umum dalam arti setiap gugatan kepada Keputusan Tata Usaha Negara harus melewati jalur serupa.

SF Marboen (1997 : 119) memberikan diagram yang setelah diperbaiki dan diolah kembali dalam penelitian ini menjadi sebagai berikut .

Bagan 2 Alur Proses Peradilan Lewat Upaya Administrasi



Meskipun posisinya di luar lembaga Peradilan Tata Usaha Negara namun kedudukannya cukup penting karena hal-hal berikut ini.

- Pengadilan Tata Usaha Negara untuk kasus tertentu ini hanya bisa menerima gugatan bila proses ini telah ditempuh.
- Walaupun lembaga ini bukan lembaga peradilan namun ternyata keputusannya diperhatikan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara.
- Keputusannya dapat seolah-olah menggantikan suatu proses Pengadilan Tata Usaha Negara pada Tingkat Pertama karena bila dilaksanakan melalui proses biasa harus melalui tiga tingkat, meskipun dalam hal ini acara yang dipakai pada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara adalah acara pada tingkat pertama.

Apabila mengikuti alur pemikiran Rochmat Soemitro mengenai Upaya Administrasi ini maka Peradilan Administrasi dapat dibagi ke dalam beberapa bagian.

Peradilan administrasi murni :

Yakni suatu peradilan administrasi yang memenuhi berbagai syarat .

- Sifat aturan hukum yang diterapkan adalah Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Administrasi Negara.
- Adanya perselisihan hukum yang konkrit.
- Sekurang-kurangnya ada dua pihak dan salah satu pihak adalah "administrasi".
- Adanya aparatur yang melakukan peradilan administrasi dan yang menyerupai peradilan yang dilakukan oleh pengadilan. Badan atau pejabat yang mengadili perkara itu merupakan badan atau pejabat tertentu dan terpisah. Tertentu artinya bahwa badan itu atau pejabat itu ditentukan oleh undang-undang atau

peraturan lain yang mempunyai tingkatan sama dengan undang-undang.

Peradilan Administrasi takmurni :

Yang termasuk peradilan ini adalah semua peradilan yang tak seluruhnya memiliki syarat-syarat peradilan administrasi di atas (misalnya badan atau pejabat yang mengadili termasuk dalam atau merupakan bagian dari pejabat yang membuat Keputusan Tata Usaha Negara). Dalam golongan peradilan administrasi tak murni ini dapat dibedakan lagi .

- ***Ketetapan administrasi*** yakni merupakan koreksi administrasi oleh pejabat yang bersangkutan.
- ***Quasi Peradilan*** yakni bila terdapat perselisihan tapi diputus oleh pejabat yang termasuk atau menjadi bagian dari administrasi .
- ***Ketetapan semi administrasi*** : merupakan tindakan administrasi yang dilakukan oleh peradilan berkaitan dengan suatu peradilan.
- ***Semi Peradilan*** yakni bila nyata ada perselisihan tetapi pejabat atau dewan yang memutuskan perkara ada di luar administrasi dan terdiri dari para ahli. Keputusannya adalah mengikat dan tidak boleh naik banding.

S.F. Marboen (1997 : 69 - 70) mengemukakan 5 (lima) kriteria unsur-unsur Upaya Administrasi dimana 3 (tiga) yang terakhir diambil dari kriteria yang diberikan Sjachran Basah sebagai berikut ini.

1. Ada suatu perselisihan yang diajukan oleh seseorang atau badan hukum perdata, sebagai akibat dikeluarkannya suatu keputusan tertulis atau karena tidak dikeluarkannya suatu keputusan tertulis yang dimohonkan, sedangkan hal itu merupakan wewenang badan atau pejabat administrasi tersebut.
2. Penyelesaian perselisihan atau sengketa di lingkungan pemerintah sendiri, baik melalui prosedur keberatan maupun prosedur banding administratif.

3. Adanya hukum terutama di lingkungan Hukum Administratif.
4. Minimal ada dua pihak dan salah satu pihak adalah badan atau pejabat administratif.
5. Adanya hukum formal dalam rangka menerapkan hukum in concreto untuk menjamin ditaatinya hukum materil.

Dari pendapat terakhir ini yang perlu mendapat perhatian adalah butir kedua dimana harus diadakan pembedaan untuk Upaya Keberatan dan Banding Administrasi. Untuk upaya keberatan memang dapat diselesaikan oleh Dewan atau Pejabat yang mengeluarkan keputusannya sendiri sedangkan untuk Banding Administrasi harus dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain dari instansi yang mengeluarkan keputusan yang bersangkutan sesuai dengan Penjelasan Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986.

Mengenai siapa yang memutuskan perkara ini Syachran Basah seperti dikutip oleh SF Marboen menambahkan kriteria "Badan yang memutus ada di bawah pengaruh badan lainnya walaupun merupakan badan di luar hirarkhi". Alasan yang dikemukakannya seperti dikutip SF Marboen (1997 : 70) tersebut adalah untuk membedakan Pengadilan Administrasi murni dan tidak murni di mana badan Pengadilan Administrasi murni tidak tergantung dan bebas dari pengaruh badan-badan lainnya apapun.

Masalah pengaruh ini sebenarnya amat bergantung pada keteguhan hati hakim yang bersangkutan sebab pengaruh tersebut juga ada pada setiap pengadilan apapun termasuk pada pengadilan umum. Persoalan ini merupakan persoalan klasik dalam mencari keadilan yang memerlukan pembahasan komprehensif dan terus menerus sesuai dengan adagium Romawi Kuno yang masih berlaku dan yang berbunyi "*Justitia est constans et perpetua voluntas jus suum cuique tribuendi*".

Apabila masukan-masukan tersebut diatas dapat diterima sebagai pedoman untuk mendirikan Upaya Administrasi dari :

- Prosedur keberatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara di bidang penyelesaian piutang negara.

- Banding Administrasi sengketa penyelesaian piutang negara.

Maka pembentukan Organisasi Upaya Administrasi dapat diusulkan sebagai hal-hal berikut ini :

Pertama Prosedur Keberatan :

Prosedur ini khusus disediakan untuk keberatan mengenai Keputusan Tata Usaha Negara yang berkenaan dengan pengurusan permasalahan piutang negara. Melalui undang-undang baru Tentang Pengurusan Piutang Negara dapat ditentukan bahwa para pihak yang tidak setuju dengan tindakan hukum yang diambil oleh lembaga pengurusan piutang negara dapat mengajukan perlawanan atau keberatan kepada atasan dari lembaga pengurusan piutang negara setempat dimana debitur tersebut berdomisili atau perusahaan tersebut berlokasi. Dalam hal ini maka keberatan dapat diajukan kepada Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jendral Pengurusan Piutang Negara yang sekarang dijabat Kepala Kantor Wilayah Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara.

Pengajuan kepada atasan dari instansi di daerah perihal berbagai keputusan yang telah diambil dan memberikan akibat hukum yang serius bagi debitur adalah hal yang wajar dan sesungguhnya sudah sering dilakukan. Paling tidak instansi atasan akan dapat membandingkan laporan bawahannya dengan laporan dari para pihak untuk menilai apakah pelayanan yang diberikan (sesuai dengan nama Kantor Pelayanan Pengurusan Piutang Negara) adalah memuaskan, efisien dan efektif untuk menyelesaikan masalah piutang negara yang bersangkutan. Apabila dasar-dasar gugatan cukup kuat berdasarkan kriteria yang telah digariskan dalam pasal 53 ayat (2) dari Undang-Undang No 5 Tahun 1986 maka pihak atasan bisa memberi koreksi secepatnya baik dengan membatalkan putusan terdahulu maupun memberikan keputusannya sendiri.

Pemberian putusan oleh instansi atasan tentunya bermanfaat karena instansi atasan tentu lebih tahu tentang kebijaksanaan yang paling baru dari Departemen Keuangan yang diperolehnya melalui rapat-rapat koordinasi

dengan pihak Departemen Keuangan Pusat maupun dengan pihak Departemen lainnya, mempunyai pandangan yang lebih luas sehingga dapat membandingkan apa yang terjadi dengan wilayah-wilayah lain dan hal-hal lain yang lebih bermanfaat. Lokasi kantor wilayah juga tidak terlalu sulit dijangkau oleh pihak-pihak yang bersengketa karena telah tersebar diberbagai provinsi dan telah mempunyai tenaga yang cukup untuk memberikan pelayanan.

Agar pelayanan ini dapat diberikan secara berkesinambungan dan tidak berbelit-belit maka harus pula diberikan informasi kepada pejabat-pejabat lainnya didalam kantor wilayah tersebut siapa yang berhak mewakili Kepala Kantor Wilayah sehingga segala sesuatunya bisa lancar dan tidak ada alasan untuk menunda-nunda urusan. Penunjukan ini harus diumumkan kepada masyarakat sekurang-kurangnya ditempelkan di depan kantor wilayah yang bersangkutan sehingga para pihak segera dapat menemui pejabat yang mempunyai tugas kewajiban melayani gugatan ini.

Kedua Banding Administrasi sengketa pengurusan piutang negara.

Lembaga ini mula-mula didirikan di pusat dan kemudian bila diperlukan dan telah berkembang didirikan pula di cabang - cabang di berbagai kota provinsi . Pendirian lembaga Banding Administrasi ini mengikuti ketentuan yang diatur dalam pasal 48 dari Undang-Undang No 5 Tahun 1986 dengan penegasan bahwa upaya ini bukan upaya terakhir bagi para pihak untuk menyelesaikan sengketa berkenaan dengan penyelesaian piutang negara, yang berarti bahwa setelah melalui proses Banding Administrasi ini para pihak masih dapat mengajukan perkaranya kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara .

Sebagaimana di muka diusulkan dalam reorganisasi lembaga pengurusan piutang negara maka di bawah Direktorat Jendral Pengurusan Piutang Negara masih terdapat Direktorat Pengawasan Lembaga Pengurusan Piutang Negara. Direktorat Pengawasan ini dalam design yang diusulkan adalah untuk mengawasi dan memberikan koreksi terhadap kinerja keseluruhan aparat keempat Direktorat lainnya. Sebagai demikian maka sifat dan karakteristik tugas yang diemban oleh Direktorat Pengawasan ini adalah

paling dekat dengan karakteristik tugas Panitia Urusan Piutang Negara yang tugasnya adalah menentukan kebijaksanaan, mengurus hal-hal yang prinsip dan memberikan keputusan-keputusan.

Kecuali itu lembaga ini juga merupakan lembaga interdepartemental yang personilnya berasal dari berbagai pejabat departemen lainnya seperti Departemen Keuangan, dari Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (belum ditentukan perubahannya hingga sekarang), dari Kejaksaan dan dari Bank Indonesia. Meskipun belum ada anggota lembaga ini yang ditentukan berasal dari unsur pengadilan namun terlihat nuansa bahwa lembaga ini merupakan lembaga yang berusaha "menertibkan" pengurusan piutang negara. Kewenangannya pun sebagian dari kewenangan pengadilan yakni melakukan tindakan eksekusi melalui lelang yang mempunyai kekuatan hukum final kecuali hingga sekarang wewenang untuk mengosongkan tanah dan bangunan yang telah dibeli lelang masih belum diberikan kepada Panitia Urusan Piutang Negara.

Melihat kerakter tugas dan susunan personalia yang demikian itu maka dapallah dipandang bahwa Panitia Urusan Piutang Negara sekarang dan nantinya bila usulan reorganisasi ini diterima menjadi Direktorat Pengawasan Piutang Negara, mejadi sekaligus Majelis Banding Administrasi. Suatu "Biro" atau "Bagian" tertentu dari padanya yang mempunyai tugas khusus dapat menjadi wadah dari Majelis Banding Administrasi Urusan Penyelesaian Piutang Negara. Majelis ini secara administratif memang menjadi bagian dari Direktorat Pengawasan tersebut akan tetapi di dalam memutuskan perkara bertindak independen bebas dari campur tangan pihak Direktorat Pengawasan atau bagian lain dari Departemen Keuangan atau lembaga Pemerintah manapun. Keputusan hakim majelis ini tidak dapat dinilai atau diganggu gugat oleh siapapun kecuali hakim Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dan Mahkamah Agung.

Persoalan yang selalu menghadang kelancaran kerja lembaga Banding Administrasi ini adalah sekali lagi tentang independensi dan kemampuan para hakim dalam menangani persoalan penyelesaian piutang negara yang selalu

rumit atau dibuat rumit oleh para pihak. Kedua hal tersebut yakni independensi dan kemampuan selalu berjalan berlawanan arah. Untuk memperoleh hakim yang benar-benar independen dan terutama tidak terpengaruh oleh Pejabat atau Lembaga Pemerintah, dalam hal ini Departemen Keuangan, dapat saja ditunjuk hakim ad hoc atau hakim honorer yang diambil atau dihimpun dari berbagai kalangan profesi. Mereka itu tentu saja akan bersifat independen karena tidak terikat pada Departemen Keuangan bahkan karena profesinya di luar tugas sebagai hakim masih dapat dilaksanakan diluar jam sidang, maka kehidupannya juga tidak bergantung pada kedudukannya sebagai hakim. Namun profesional ini tentu saja belum teruji dan terbiasa menghadapi detail masalah pengurusan piutang negara. Bila diambil dari kalangan Universitas dan lembaga pendidikan dan riset lainnya maka mungkin masalah pengetahuan ini dapat diatasi karena mereka juga sudah selalu memperhatikan berbagai permasalahan piutang negara sesuai dengan bidang keahliannya

Kecuali kedua masalah tersebut juga terdapat kendala waktu karena diperhitungkan bahwa dalam kondisi yang sulit dewasa ini, akan terdapat banyak perkara yang harus diselesaikan oleh lembaga Banding Administrasi ini. Masing-masing pihak terutama pihak kreditur akan selalu mendesak agar perkaranya segera diselesaikan. Ini berarti setiap kasus harus segera disidangkan dan diberi keputusan sehingga dapat segera disusul oleh perkara lain yang juga minta cepat diselesaikan dan begitu seterusnya hingga bagi para hakim akan terpaksa menggunakan waktunya lebih lama untuk menyelesaikan begitu banyak perkara. Bila jumlah hakim tidak ditambah maka akan terjadi kendala mengenai waktu penyelesaian perkara ini.

Satu-satunya jalan adalah dengan menambah makin banyak hakim ad hoc dengan sedikit pengorbanan pada mutu keputusan namun inipun bila tidak memuaskan para pihak masih dapat meneruskannya ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Dalam pada itu untuk mengatasi masalah independensi hakim dan masalah kendala waktu tersebut diatas secara praktis dapatlah diatur dalam

undang-undang baru mengenai susunan hakim pada Banding Administrasi tersebut yakni sebagai hal-hal berikut ini.

- Hakim profesional yang terdiri dari para anggota (nantinya mantan anggota) Panitia Urusan Piutang Negara untuk mengadili perkara-perkara dibawah Rp 20 Milyar.
- Hakim-hakim ad hoc yang dihimpun dari berbagai profesi untuk perkara sebesar Rp 10 Milyar kebawah.
- Hakim profesional didampingi hakim ad hoc yang dihimpun dari berbagai pakar untuk mengadili perkara diatas Rp 20 Milyar.

Mengenai besarnya piutang negara yang diperkarakan dalam batasan tersebut di atas hanyalah sekedar contoh yang dapat dirobah berdasarkan berbagai pertimbangan termasuk pertimbangan nilai mata uang yang berubah dari waktu ke waktu. Namun prinsipnya adalah bahwa perkara yang menyangkut jumlah piutang yang besar dan biasanya begitu rumit akan dipertimbangkan dan diputus secara bermutu oleh hakim-hakim gabungan yakni para ahli dan para hakim profesional, sedangkan perkara yang menyangkut masalah piutang negara dengan nilai yang kecil dapat diputus segera oleh hakim profesional dan bila kurang oleh para profesional seperti pengacara satu dan lain hal untuk mempercepat proses acara.

Menurut J.B.J.M. Ten Berge (1998 : 67) Masyarakat Eropa dengan pemerintahannya yang demokratis didalam sebuah konferensi di Nordwijk Nederland pada tanggal 23 dan 24 Juni 1997 juga telah menyimpulkan perihal independensi dari para hakim dan cara untuk menjaga independensi tersebut antara lain sebagai dinyatakan dibawah ini.

1. *Judges should be independent of all forms of external non judicial influences which might affect their decisionmaking proces. They should be to act without unnecessary restriction, improper influence, inducement, pressure, threats or interferences, direct or indirect.*
2. *Irremoveability of judges from office should be guaranteed by law and practice. The assessment of judicial ability*

and proper execution of duties on the part of judges should not be the purview of the executive nor the legislative power. Disciplinary procedures and sanctions should be regulated by law.

3. *The selection and term of office of judges should be guaranteed by objective criteria laid down by law and made independently of the administrative authorities in the country. Explicit reference was made to recommendation (94) 122 of the committee of Ministers.*
4. *The law should provide safeguards to ensure that all decisions concerning the selection and professional careers of judges be based on objective criteria and merit, having regard to qualifications, integrity, ability and efficiency.*
5. *The status working conditions, remuneration and retirement benefits of judges should be commensurate with the dignity of their profession and their responsibilities. The recruitment of suitable persons as judges should be ensured by sufficient remuneration.*

Kondisi-kondisi sebagaimana direkomendasikan oleh konferensi tersebut diatas sudah barang tentu masih sulit dipenuhi oleh negara berkembang seperti Indonesia ini. Oleh karenanya perlu dicari jalan terbaik untuk mendekati kondisi diatas sehingga perlu dilakukan penyesuaian-penyesuaian. Pressured dan threats sebagaimana digambarkan di atas tentu akan timbul dari mereka yang terkena tindakan hukum lembaga pengurusan piutang negara maka perlu perlindungan khusus dari mereka yang bertanggung jawab terhadap keamanan negara. Dari sudut kemanusiaan tentu sulit dimengerti bahwa seseorang yang menghadapi berbagai ancaman itu harus menerima remunerasi yang kecil. Demikian juga dengan hal-hal lainnya juga perlu penyesuaian misalnya mengenai pengetahuan, integritas dan ketergantungan kepada instansi perlu dijawab dengan penunjukan hakim-hakim ad hoc.

Sebenarnya para pihak juga masih dapat mengajukan gugatan melalui Pengadilan Negeri terutama mengenai bantahan keterlibatan penanggung hutang, gugatan akan kepemilikan barang jaminan, atau gugatan akan sahnya surat kuasa untuk menjaminkan barang milik pihak ketiga dan lain-lain masalah. Akan tetapi di dalam proses penyelesaian piutang negara pada

dasarnya segala sesuatunya dimulai dengan tindakan hukum oleh pejabat tata usaha negara dalam hal ini Panitia Urusan Piutang Negara atau Badan Penyehatan Perbankan Nasional maka sebagian besar perkara seharusnya menjadi perkara atau sengketa Tata Usaha Negara sebab para pihak juga bisa bersikap tidak setuju pada Keputusan Tata Usaha Negara tersebut.

4.4.3. Manfaat Yang Akan Diperoleh Dari Banding Administrasi.

Mengurus piutang negara pada dewasa ini adalah layaknya mengurus sebuah dilema yang sulit. Di satu pihak magnitude persoalan piutang negara bertambah dengan pesat akhir-akhir ini sehingga secara obyektif diperlukan penambahan wewenang dan penambahan upaya untuk menyelesaikan oleh Panitia Urusan Piutang Negara dan Badan Penyehatan Perbankan Nasional. Di lain pihak memang terdapat juga kebutuhan perlindungan hukum kepada pihak debitur lebih-lebih debitur kecil yang secara jujur harus diakui mengalami kesulitan hingga tidak mampu memenuhi kewajibannya.

Di samping itu terdapat pula kondisi dimana penyelesaian itu harus dilakukan dengan cepat dan efektif karena dengan berjalannya waktu kerugian itu akan bertambah besar baik karena pihak kreditur yang umumnya bank milik negara setiap waktu harus membayar biaya dana, nilai barang jaminan yang makin merosot (pabrik ataupun alat-alat produksi menjadi berkarat atau tak terpelihara), maupun karena adanya tindakan yang makin tak tepuji dari debitur besar dan kondisi-kondisi lainnya. Namun demikian tetap juga harus diperhatikan hak-hak hukum dari para debitur secara adil, yang begitu saja dapat disapu dan disama ratakan diantara berbagai debitur tersebut. Patutlah apabila dalam hal ini bilamana diperhatikan adagium dari Clemens Romanus yang menyatakan "*fortiter in re, suafiter in modo*" yakni sesuatu yang baik harus terus diupayakan meskipun pelaksanaannya harus dilakukan secara bijaksana.

Dalam kondisi seperti sekarang ini terlihat seolah-olah terjadi suatu arus yang berlawanan arah antara penyelesaian yang cepat dan yang baik untuk

keuangan negara di satu pihak sedangkan di lain pihak untuk memberikan keadilan dan memberikan kesempatan kepada debitur diperlukan pemberian waktu yang lebih lama, kesempatan yang lebih banyak dan proses yang lebih panjang. Benarkah hal demikian itu yang terjadi? Jawabannya adalah tidak selalu demikian. Proses yang panjang akan tetapi memenuhi rasa keadilan tidak selalu merupakan suatu proses yang kurang efisien dan efektif serta lamban. Harusnya pertama-tama dicarikan unsur penyebabnya. Jalan yang panjang bisa saja cepat, efisien dan efektif bila sesuatunya berjalan dengan lancar. Jalan toll bebas hambatan yang sering lebih panjang dari jalan biasa akan memungkinkan kendaraan berjalan dengan lancar, menghemat bahan bakar dan material lainnya, aman dan sampai ditempat tujuan dengan lebih cepat. Jalan biasa yang penuh sesak, penuh hambatan dan sudah melebihi kapasitas atau daya tampungnya meskipun lebih pendek belum tentu menjamin bahwa kendaraan akan sampai lebih cepat.

Demikian juga yang terjadi dengan proses pengurusan sengketa atau perlawanan terhadap tindakan atau keputusan Tata Usaha Negara dalam penyelesaian piutang negara. Beracara lewat Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tata Usaha Negara secara langsung yakni mulai dari pengadilan tingkat pertama (Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tata Usaha Negara), pengadilan tingkat kedua yakni Pengadilan Tinggi atau Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara, Pengadilan tingkat Kasasi dan peninjauan kembali yang sebenarnya juga merupakan proses yang lumayan panjang tentu saja masih lebih pendek dari beracara lewat Upaya Administrasi yang terdiri dari Upaya Keberatan (atau yang menurut Rochmat Soemitro disebut peradilan doleanthe) dan Banding Administrasi sesuai dengan ketentuan pasal 48 Undang- Undang No 5 Tahun 1986. Namun demikian ini belum berarti bahwa lewat jalan yang pendek berarti lebih cepat mengingat berbagai hambatan seperti misalnya sebagaimana disebutkan dibawah ini.

- Banyaknya perkara yang ditangani yang terbukti dengan banyaknya tunggakan perkara pada Mahkamah Agung.

- Proses acara yang memang panjang mengikuti acara yang seragam untuk semua perkara .
- Untuk melangkah kepada suatu keputusan sering harus diikuti lebih dahulu proses kepailitan yang justru lebih menyulitkan debitur.

Apabila masalah independensi itu sudah dapat diatasi atau dikurangi akibat buruknya maka beracara lewat Upaya Administrasi termasuk Banding Administarsi memberikan peluang yang baik bagi para pihak untuk menyelesaikan perkara secara lebih cepat dan efektif.

Sementara itu Ten Berge dan A.J. Bok (1998 : 163) dalam komentarnya mengenai Undang Undang Administrasi Umum yang baru (*Algemene Wet Bestuursrecht*) memberikan catatan tentang tujuan atau kegunaan Upaya Administrasi sebagai berikut :

Administrative decisions can be disputed by way of an "objection" an "administrative appeal" or an "appeal at an administrative court" This notions are defined in article 1 : 5 AWB .

Pernyataan ini menegaskan sesuatu hal yang sama sebagaimana dinyatakan oleh pasal 48 dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1986.

Selanjutnya dinyatakan pula :

A specific characteristic of the system of administrative litigations in the Netherlants is, that in almost all cases a phase of administrative reconsideration has to be gone through, before lodging an appeal at an administrative court is possible. This administrative reconsideration can take place in two ways : by way of making an "objection" with the administrative body which made the original decision and by way of lodging an "administrative appeal" with another (often : higher ranked) administrative body. The making of objection is obligatory in some 90% of the cases; in a minority of the cases, a special statutory provision stipulates that, instead of making objection, an administrative appeal has to be lodged.

Bagian tersebut diatas lebih menegaskan lagi bahwa sistim yang dianut mempunyai kesamaan dengan pasal 48 Undang-Undang No 5 Tahun 1986 .Akhirnya Ten Berge mengelengahkan kegunaan dari sistim tersebut di atas sebagaimana kutipan dibawah ini.

- *The administrative body has to have the opprtunity to repair faults itself, which prevents aquasing by an administrative court, with the adverse consequences thereof (for example, a condemnation to compensate the prejudice of the citizen). Also there can be a "learning effect"; if against certain types of decisions objection is made ever again, the administrative body may have to reconsider the policy in general with regard to these decisions.*
- *Making objection or lodging an administrative appeal offers the citizen a simple and "low profile" procedure to seek redress against an administrative decision. There are few formal requirements to observes, the procedure is costless (no fees), finally, there is a lower 'psichological barrier' to start a procedure with an administrative body than with an administrative court.*
- *The largest benefit for the administrative courts of previous administrative reconsideration is the the redressment of the case-load : in some 80% to 90% of the cases, after an objection or administrative appeal, no further appeal is made at the administrative courts. There is therefore a considerable 'fifter effect'. Another benefit for the courts is often better prepared and documented, as a result of the prior administrative reconsideration*

Di atas dinyatakan adanya cara yang sederhana dan *low profile* pada AWB di atas, sesungguhnya hal demikian juga ada pada Upaya Administrasi berdasar pasal 48 Undang-Undang No. 5 Tahun 1986. Pemeriksaan dilakukan setelah penggugat mengajukan keberatan kepada Lembaga Keberatan sebagaimana dijelaskan lebih lanjut dalam Penjelasan Pasal 48 ayat (1) Undang-Undang No 5 Tahun 1986 tersebut. Lembaga keberatan ini oleh Rochmat Soemitro disebut *doleantierechtsspraak* dan pada Lembaga Banding Administrasi ini diperiksa dan dipertimbangkan :

- Hal-hal yang menyangkut baik penerapan hukum oleh penguasa administratif maupun kebijaksanaannya yaitu *rechtsmatigheid* maupun *doelmatigheidnya*.
- Hal-hal yang menyangkut kejadian pada waktu dibuatnya keputusan yang bersangkutan atau keadaan yang sedang berjalan (*ex tunc* maupun *ex nunc*).

Menurut Indroharto (1996 : 53) pengujian segi hukum (*rechtsmatigheid*) dilakukan dengan menguji Keputusan Tata Usaha Negara yang diajukan sebagai dasar gugatan sebagai berikut ini.

- Melanggar suatu ketentuan peraturan perundang undangan yang berlaku .
- Melanggar larangan *detournement de pouvoir*
- Merupakan tindakan hukum yang melanggar *willekeur*
- Melanggar salah satu azas dari azas-azas umum pemerintahan yang baik.

Oleh karena yang menjadi dasar sengketa adalah Keputusan Tata Usaha Negara maka keputusan Banding Administrasi dapat berupa :

1. Keputusan Tata Usaha Negara dipertahankan sehingga gugatan atau keberatan ditolak.
2. Keputusan Tata Usaha Negara yang dipersengketakan dinyatakan tidak sah sehingga dibatalkan dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi atau rehabilitasi.

Dalam hal Keputusan Banding Administrasi menerima sebagian dari permohonan keberatan maka menurut SF Marboen (1997 : 324) Lembaga Banding Administrasi itu harus mengeluarkan Keputusan Baru . Ini memberikan kemungkinan timbulnya persoalan apakah dalam memeriksa dan memutuskan sengketa akan dipertimbangkan hanya hal-hal yang diajukan. Dalam masalah ini tentunya akan menjadi lebih mudah bilamana Keputusan Lembaga Banding Administrasi itu berupa perintah kepada Pejabat atau Lembaga Tata Usaha Negara yang bersangkutan merubah atau memperbaiki keputusannya sesuai dengan putusan Banding Administrasi.

Sebelum mencapai keputusan tersebut Lembaga Banding Administrasi harus melaksanakan prosedur pelaksanaan pemeriksaan yang berbeda-beda untuk satu instansi dengan instansi yang lainnya.. Hal ini disebabkan karena landasan hukum bagi penyediaan upaya administrasi ini berbeda-beda. Untuk beberapa instansi misalnya dahulu pada Majelis Pertimbangan Pajak ketika lembaga ini masih ada, karena sudah berdiri sejak lama dan mempunyai tradisi yang panjang telah mempunyai semacam hukum acara yang disebut hukum acara fiskal. Sedangkan untuk Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK) juga telah tersedia panduan proses berdasarkan Keputusan Presiden No 67 Tahun 1980 dan Surat Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara No.02/MENPAN/1981. Sebaliknya untuk Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan (P4P) ketentuan acara masih dalam garis besar dan harus dilengkapi sendiri oleh Lembaga Banding Administrasi.

Melihat kondisi beracara tersebut maka bagi Banding Administrasi yang memutus sengketa penyelesaian piutang negara (seandainya usulan itu diterima) haruslah ditentukan hukum acaranya dalam undang – undang baru tentang pengurusan piutang negara dengan catatan berikut ini.

- Pemeriksaan yang sederhana, cepat dan murah.
- Bentuk dan isi permohonan sederhana .
- Memberikan hak luas bagi para pihak untuk didengar hakim
- Pengujian yang luas dan teliti.
- Keputusan yang jelas dan bijaksana.

Dalam masalah beracara melalui Lembaga Banding Administrasi ini harus pula dikaji apakah penanganan para hakim terhadap sengketa melalui Banding Administrasi ini cukup baik atau tidak. Persoalan yang menentukan adalah apakah kepada para pihak diberikan kesempatan yang seimbang dan seluas-luasnya atau tidak. Apakah terhadap acaranya terdapat keberatan yang menyangkut hak azasi mereka atau tidak.

Di Negeri Belanda pernah diajukan keberatan terhadap pemeriksaan majelis Banding Administrasi berdasarkan ketentuan hukum yang lama yakni

Wet Administrative Rechtspraak Overheids Beschikkingen dan keberatan itu diteruskan dan diajukan kepada Komisi Eropa Untuk Hak Azasi yakni aplikasi No. 8848/80 dari Albert Benthem melawan pemerintah Belanda. Komisi Eropa (1993 : 30) mempertimbangkan kasus ini berdasarkan konvensi dimana Belanda juga terikat khususnya article 6 (1) yang berbunyi antara lain " setiap orang berhak untuk didengar dan dipertimbangkan kasusnya secara fair dan terbuka dalam waktu yang pantas oleh majelis yang bebas dan tidak memihak yang didirikan berdasarkan undang-undang"

Dalam keputusannya Komisi ini mempertimbangkan bahwa :

1. Terdapat hukum nasional yang memisahkan peradilan umum dan peradilan administratif berdasarkan Undang-Undang Dasar dan bila article 6 (1) diaplikasikan secara umum maka akan merubah banyak sistim hukum negara anggauta.
2. yang harus dipertimbangkan adalah keputusan majelis administratif tersebut apakah melanggar hak azasi manusia atau tidak.

Ternyata dalam kasus ini tidak terdapat pelanggaran hak azasi sehingga keberatan itu ditolak. Jadi dapat disimpulkan bahwa komisi ini masih menghormati eksistensi dari majelis administratif dan yang dipertimbangkan adalah apakah keputusannya yang merupakan refleksi dari proses fair dan terbuka melanggar hak azasi manusia atau tidak. Ternyata baik prosedur dan substansi keputusannya masih dapat diterima oleh Komisi Eropa Untuk Hak azasi Manusia.

Sebagai negara dengan sistim pemerintahan demokratis yang telah dewasa Belanda setelah kasus Bentham ini justru mempertimbangkan kembali keseluruhan proses dari Upaya Administrasi. Meskipun sebenarnya Pemerintah Belanda menang di dalam perkara di depan Komisi Eropa tersebut namun secara dewasa merefleksi dan kemudian menilai dirinya

sendiri apakah sudah menjalankan ketiga fungsi Hukum Administrasi menurut De Han secara baik. Seandainya terdapat kecenderungan untuk menghapuskan Upaya Administrasi tersebut bagi negeri Belanda juga tidak menjadi soal karena sistim peradilan umumnya telah sempurna.

4.4.4 . Berbagai Persoalan Pada Lembaga Banding Adiministrasi.

Catatan pertama tentang persoalan itu adalah kenyataan bahwa pemikiran tentang Banding Administrasi pengurusan piutang negara ini mudah dianalogikan sama dengan Majelis Pertimbangan Pajak yang cukup menarik perhatian dibidang hukum itu. Kontroversi perihal status lembaga Majelis Pertimbangan Pajak ini menurut Philipus M Hadjon (1995 : 4) pada pokoknya adalah mengenai hal-hal berikut ini.

Terjadinya Inkonsistensi perundang-undangan :

Pada Penjelasan pasal 48 Undang-Undang No 5 Tahun 1986 disebutkan Majelis Pertimbangan Pajak sebagai Banding Administratif sedangkan dalam pasal 27 Undang-Undang No 9 Tahun 1994 pada ayat (1) dan (2) disebut Majelis Pertimbangan Pajak (kemudian menjadi Badan Peradilan Pajak) adalah lembaga peradilan.

Tidak sesuai dengan sistim peradilan di Indonesia :

Ayat (3) dari pasal tersebut diatas menentukan bahwa Putusan Majelis Pertimbangan Pajak (kemudian menjadi Badan Peradilan Pajak) adalah putusan akhir yang bersifat tetap . Ini tentu saja bertentangan dengan prinsip yang dianut dalam pasal 24 dari Undang-Undang Dasar 1945 dan bertentangan dengan hal yang ditegaskan dalam pasal 10 ayat (3) dari Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 yang berbunyi :

Terhadap putusan-putusan yang diberikan tingkat terakhir oleh pengadilan-pengadilan lain dari pada

Mahkamah Agung kasasi dapat dimintakan kepada Mahkamah Agung.

Terhadap analogi ini dapat kiranya ditegaskan bahwa Banding Administrasi dalam bidang Pengurusan Piutang Negara akan ditentukan atau diatur oleh sebuah undang-undang baru menggantikan Undang- Undang No 49 Prp Tahun 1960 dengan ciri-ciri sebagai berikut ini.

- Undang-undang ini akan mengatur Banding Administrasi secara konsistens dengan memperhatikan ketentuan dalam pasal 48 Undang- Undang No 5 Tahun 1986 karena bagaimanapun Banding Administrasi merupakan bagian dari Upaya Administrasi dalam lingkungan Hukum Adminstrasi
- Banding administrasi ini bukanlah upaya terakhir karena para pihak masih bisa mengajukan banding kepada Hakim Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

Catatan kedua adalah mengenai godaan untuk mendirikan pengadilan khusus untuk menanganinya sengketa dalam usaha penyelesaian piutang negara. Dilihat dari magnitudo besarnya permasalahan piutang negara dan keinginan untuk segera menuntaskan persoalan tersebut maka keinginan itu dapat dipahami. Namun dari segi lain tentunya akan menjadi pertanyaan :

1. Pengadilan khusus bagaimana yang dikehendaki, apakah kekhususan ada dalam penerapan hukum materilnya ataukah khusus bagi pelaku ekonomi, perorangan atau perusahaan ?
2. Apakah pengadilan itu sungguh-sungguh pengadilan di bawah Mahkamah Agung atau merupakan quasi pengadilan ?
3. Apakah di dalam atau di luar keenam lingkungan peradilan sebagaimana telah ditetapkan oleh pasal 10 Undang- Undang No 14 Tahun 1970 ?

Menurut Bagir Manan (1998 : 34) ketentuan dalam pasal 10 ayat (3) dari Undang-Undang No 14 Tahun 1970 itu bersifat limitatif sehingga terhadap pertanyaan di atas pengadilan tersebut harus masuk dalam salah satu lingkungan peradilan . Meskipun demikian Bagir Manan juga mempertanyakan mengapa harus terbatas pada 4 (empat) lingkungan peradilan tersebut, bukankah pembatasan tersebut tidak perlu sehingga harus dibuka kemungkinan untuk penambahan lingkungan badan peradilan baru seperti Badan Peradilan Pajak, Badan Peradilan Ketenaga- kerjaan (Perburuhan) dan lain sebagainya. Dengan perluasan tersebut diharapkan akan lebih menjamin terpenuhinya kepentingan dan rasa keadilan para pencari keadilan, juga akan menjamin ketepatan penerapan hukum karena dilakukan oleh spesialis di bidang yang bersangkutan, meskipun hal semacam ini dapat dikembangkan dalam bentuk kamar-kamar peradilan khusus di lingkungan badan peradilan yang sudah ada. Pemikiran tersebut di atas memang sangat bermanfaat untuk usaha mempercepat dan memberikan keadilan bagi para pihak yang bersengketa dalam masalah penyelesaian piutang negara , namun demikian sementara ini yang akan dikembangkan adalah Banding Administrasi yang berada di dalam lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara karena bagaimanapun sebagian besar perselisihan atau sengketa diawali oleh tindakan hukum yang diambil oleh Pejabat atau Lembaga Tata Usaha Negara yang bernama Panitia Urusan Piutang Negara dan Badan Penyehatan Perbankan Nasional. Reaksi yang berupa gugatan tentunya akan lebih banyak berkisar pada sah atau tidaknya, sewenang - wenang atau tidaknya, melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan atau tidak dari Pejabat atau Lembaga Tata Usaha Negara tersebut. Forum yang tepat untuk menyelesaikan masalah ini adalah dengan Upaya Keberatan, Banding Administrasi dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara serta Kasasi.

Catatan yang ketiga adalah mengenai harmonisasi baik mengenai hubungan dengan lembaga-lembaga peradilan, yakni Peradilan Perdata, Peradilan Tata Usaha Negara dan Peradilan Komersial. Juga harmonisasi tentang prosedur atau acaranya. Mengenai hubungan dengan Pengadilan

Tata Usaha Negara adalah dengan merujuk pada ketentuan pasal 48 ayat (1), ayat (2) serta pasal 51 ayat (3) dari Undang-Undang No.5 Tahun 1986. Dengan mengingat pasal itu maka Lembaga Banding Administrasi merupakan sarana administratif yang harus dipakai oleh para pihak yang pokok gugatannya berupa perlawanan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang berasal dari Panitia Urusan Piutang Negara dan Badan Penyehatan Perbankan Nasional. Apabila para pihak belum puas maka bisa meneruskan perlawanannya kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dan akhirnya bisa maju kekasasi. Harmonisasi dengan Pengadilan Perdata Umum maupun Pengadilan Komersial tentunya harus bersifat koordinasi institutional yakni koordinasi antar instansi dan hal ini sudah dilaksanakan bersama Mahkamah Agung. Koordinasi perihal materi perkara tentunya sudah dengan sendirinya karena berkaitan dengan kompetensi dan berkaitan dengan dasar gugatannya yang berbeda.

Beberapa catatan tersebut diatas kiranya akan menjadi bahan pertimbangan bagi pembentukan undang-undang baru mengenai pengurusan piutang negara sehingga penghimpunan kembali dana negara dapat dilaksanakan dengan berhasil satu dan lain hal dana tersebut masih sangat diperlukan dalam upaya mendorong perbaikan ekonomi negara.

----- 0000000 -----

BAB 5

B A B 5

P E N U T U P

5.1. K e s i m p u l a n .

Bertitik tolak dari latar belakang permasalahan dan berdasarkan pengkajian yang telah dilakukan dalam bab - bab sebelumnya dapatlah kiranya disimpulkan beberapa hal sebagai berikut .

1. Tugas penyelesaian masalah piutang negara adalah tugas yang sungguh berat pertama karena alasan besarnya piutang negara yang bermasalah tersebut dan kedua karena pelaksanaan tugas penyelesaian piutang negara tersebut adalah tugas yang memerlukan penanganan secara khusus. Penelitian ini telah memusatkan perhatiannya pada hal yang kedua tersebut sehingga dengan demikian yang disoroti adalah mengenai lembaganya yakni mengenai kedudukan dan wewenangnya dipandang dari sudut Hukum Administrasi. Bagaimanapun penyelesaian masalah piutang negara atau penyelesaian masalah apapun lainnya sangat bergantung pada keadaan lembaga yang mengurus permasalahan tersebut.
2. Untuk memperoleh perspektif yang sebenarnya maka peninjauan mengenai lembaga pengurusan piutang negara ini terutama yang berkenaan dengan kedudukan dan kewenangannya yang dinyatakan dalam berbagai peraturan perundangan telah dilakukan dengan menggunakan satu dari ajaran tentang ketiga lapisan Ilmu Hukum menurut Gijssels dan Van Hoecke yakni lapisan dogmatika hukum dimana dikaji peraturan-peraturan atau hukum positif yang ada mengenai berbagai lembaga pengurusan piutang negara tersebut dan telah diberikan proposisi yang bersifat informatif, normatif dan evaluatif. Dengan cara ini telah dapat disimpulkan bahwa terdapat sikap tidak konsistensi dari pembuat peraturan perundangan terutama dalam hal :

- Sikap memandang permasalahan piutang negara ini yang dianggapnya sebagai suatu persoalan sementara sehingga lembaga pengurusan piutang negara tersebut ditetapkan sebagai lembaga yang bersifat sementara terbukti dengan nama *Panitia* bagi Panitia Urusan Piutang Negara dan keberadaan Badan Penyehatan Perbankan Nasional juga ditetapkan sebagai bersifat sementara seperti terbukti pada pasal 37A Undang-Undang No 10 Tahun 1998 yang memberikan pertimbangan "Dalam keadaan memaksa dapat membentuk badan yang *bersifat sementara*" yang oleh pasal 2 ayat (4) Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 1999 ditegaskan bahwa lembaga ini hanya akan bertugas selama 5 (lima) tahun meskipun dapat diperpanjang. Ini menunjukkan kurang pahaman bahwa persoalan piutang negara ini merupakan persoalan yang selalu ada selama negara terlibat dalam aktivitas ekonomi dengan warganya dan bahwa penyelesaian piutang negara adalah merupakan tugas yang memerlukan keahlian dan kesungguhan hati.
- Susunan Organisasi, kedudukan dan kewenangannya terlihat rancu dimana lembaga pertama yang wajib mengurus piutang negara tersebut yakni terutama bank milik negara ternyata sering tidak mengikuti fungsinya, terlalu banyak campur tangan penguasa negara yang tidak pada tempatnya dan sulit untuk mencari terobosan kearah perbaikan kondisi para debiturnya. Kemudian lembaga pengurusan piutang negara yang khusus didirikan untuk mengurus piutang negara yakni Panitia Urusan Piutang Negara kedudukannya juga rancu karena tidak jelas sebagai lembaga tata usaha negara atau sebagai quasi judicial organ sedangkan kewenangnyapun tidak jelas sehingga sering menghadapi kendala yuridis. Sedangkan sebaliknya Badan Penyehatan Perbankan Nasional mempunyai kewenangan yang sangat besar sebagaimana ternyata dalam pasal 37A ayat (3) huruf d dan n dari Undang-Undang No 10 Tahun 1998 serta terlihat pada Penjelasan Bagian Umum alinia

ketiga dari Peraturan Pemerintah No 17 Tahun 1999 tersebut sehingga dapat dipersamakan dengan kewenangan lembaga peradilan. Ini tentu saja banyak ditentang karena mengacaukan sistim peradilan nasional berdasar Undang-Undang No 14 Tahun 1970.

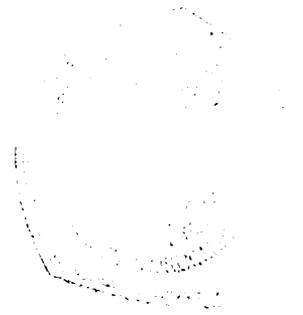
- Sebagai akibat lebih lanjut dari inkonsistensi tersebut diatas maka juga terjadi kerancuan dalam pembagian tugas dan ketiadaan koordinasi diantara lembaga pengurusan piutang negara tersebut .

Proposisi dalam lapisan dogmatika hukum ini kecuali bersifat informatif dan normatif juga bersifat evaluatif dengan tujuan praktikal yakni pembaharuan peraturan perundangan berkenaan dengan pengurusan piutang negara ini. Dengan evaluasi pentingnya perbaikan peraturan perundangan tersebut sekaligus juga dinilai perlunya pembentukan lembaga pengurusan piutang negara yang menyatu dimana tugasnya dan batas-batas kewenangannya cukup jelas untuk menjadi pedoman semua pihak. Sementara itu lapisan kedua dari ajaran Gijssels dan van Hoecke yakni lapisan teori hukum (dalam arti sempit) secara umum juga telah memberikan tuntunan dalam penelitian ini untuk memperoleh gambaran tentang gejala-gejala umum dalam hukum positif yang bermuara pada kesimpulan terjadinya kerancuan dalam berbagai peraturan perundangan yang melandasi pembentukan berbagai lembaga pengurusan piutang negara sehingga dapat dikemukakan proposisi evaluatif dan normatif untuk mengubah dan menyatukan berbagai peraturan perundangan tersebut sehingga lebih berdaya guna.

3. Dalam peninjauan ini juga tidak dilupakan satu aspek terpenting dalam segala tindakan untuk mengatur kembali usaha penyelesaian masalah piutang negara ini yakni aspek pemberian perlindungan hukum kepada para pihak dimana inti pemasalahannya adalah juga dalam hal memberikan perlakuan yang adil. Aspek keadilan ini adalah aspek yang bersifat filsafati yang masuk dalam kajian Filsafat Hukum sebagai lapisan terpenting dari ketiga Lapisan Ilmu Hukum menurut Gijssels dan Van Hoecke tersebut.

Peninjauan bidang ini telah dilakukan berdasarkan rumusan dunia barat yakni baik yang berasal dari rumusan klasik Aristoteles dan Thomas Aquinas yang berinti "*Suum cuique Tribuere*" yakni memberikan apa yang menjadi haknya dan rumusan baru (kontemporer) berdasar rumusan John Rawls dan William Drummond yang menyetengahkan *social justice*. Rumusan Indonesia yang juga terdapat dalam Konstitusi ternyata lebih banyak mengedepankan *social justice* sehingga dalam implementasinya tentu saja akan memperhatikan kepentingan masyarakat banyak berlandaskan kebijaksanaan pokok perihal kewajiban reksa pemerintahan untuk memberikan kesejahteraan umum dan dalam menjaga lestariannya asset nasional baik berupa dana negara maupun asset produksi nasional. Proposisi pada bidang ini adalah sebuah proposisi evaluatif normatif akan berbagai pengertian tentang perlindungan hukum yang berinti pada memberikan perlakuan yang adil kepada para pihak.

4. Apabila diikuti teori Fungsi Hukum Administrasi sebagaimana dikemukakan De Haan maka fungsi memberikan perlindungan hukum dan memberikan keadilan ini masuk dalam fungsi yang ketiga yakni fungsi "jaminan" yakni jaminan akan perlakuan adil kepada para pihak dalam memperoleh prioritas penyelesaian, prioritas dalam memperoleh keringanan dan prioritas untuk memperoleh bantuan kembali agar usahanya berjalan lagi sehingga mampu untuk menyelesaikan kewajibannya yang tertunggak. Fungsi ini setelah dipertimbangkan berbagai seginya kiranya secara efektif disimpulkan dapat ditegakkan dengan memperbaharui peraturan perundangan, perbaikan organisasi lembaga pengurusan piutang negara dan pembentukan lembaga banding administrasi.



5.2. Rekomendasi :

Berdasarkan temuan dan pembahasan dalam penelitian di muka maka direkomendasikan untuk diambil langkah - langkah sebagai berikut ini.

1. Perlu ditetapkan Undang-Undang Pengurusan Piutang Negara yang baru yang mempunyai sifat - sifat :
 - Lebih komprehensif, menyatu dan tidak terpisah-pisah seperti sekarang ini dan yang lebih memberikan daya guna.
 - Membentuk sebuah organisasi yang kuat dan profesional serta menyatukan organisasi yang sekarang terdiri dari Panitia Urusan Piutang Negara, Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara dan Badan Penyehatan Perbankan Nasional. Organisasi tersebut bersifat permanen, berada di bawah Departemen Keuangan dan berkedudukan setingkat Direktorat Jendral.
 - Kewenangan organisasi atau lembaga baru tersebut dibuat lebih lengkap namun diberikan batas-batas yang tegas terutama dalam kaitannya dan hubungannya dengan pihak pengadilan dan instansi lainnya namun tetap menjunjung azas bahwa hubungan dasar dengan pihak debitur adalah tetap hukum perdata.
2. Namun sebagai imbalan dari bertambah kuatnya kewenangan Direktorat Jendral Pengurusan Piutang Negara ini dan demi perlindungan hukum yang berinti keadilan perlulah dibentuk suatu lembaga Upaya Administrasi sesuai pasal 48 ayat (1) dari Undang- Undang No 5 Tahun 1986 yang terdiri dari :
 - Lembaga Keberalan.
 - Lembaga Banding Administrasi (*Administrative Appeal Board*)

Kedua lembaga tersebut bermanfaat untuk membuka jalan bagi kedua belah pihak yang bersengketa yakni Direktorat Jendral Pengurusan

Piutang Negara atau bagiannya dengan pihak debitur untuk memperoleh keadilan. Banding Administrasi ini bukan berupa lembaga peradilan dalam tingkat terakhir tetapi para pihak dimungkinkan untuk meneruskan perkara ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara. Lembaga Banding Administrasi ini akan menjadi lembaga di mana para pihak dapat menyelesaikan sengketanya secara memuaskan sehingga tidak perlu meneruskan perkaranya kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara.

----- 000000000-----

JGS.

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR PUSTAKA

B U K U :

Abimanyu Anggito, Harsono, Edie Purnawan, Revrisond Baswir, Hani Handoko, Pembangunan Ekonomi dan Pemberdayaan Rakyat , PAU SE UGM dan BPFE Yogyakarta 1995.

Attamimi Hamid SA, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Disertasi Pada Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia 1990.

Azikin Zainal, Hukum Kepailitan Dan Penundaan Pembayaran di Indonesia, PT Raja Grafindo Persada Jakarta 1994.

Badrulzaman Marian Darus, Persiapan Pelaksanaan Hak Tanggungan Dilingkungan Perbankan, Hasil Seminar Lembaga Kajian Hukum Bisnis Fakultas Hukum USU 1996.

_____ Bab-Bab Tentang Credit Verband Gadai dan Fiducia, Penerbit Citra Aditya Bakti Bandung 1994.

_____ Aneka Hukum Business, Penerbit Alumni Bandung 1994.

Bonell Michael Joachim, An International Restement of Contracts, Transnational Juris Publications Inc, Irvington, New York, 1994.

Bruggink J.J.H, Refleksi Tentang Hukum, alih bahasa oleh Arief Sidharta, Penerbit Citra Aditya Bankti Bandung 1996, Sumber asli Rechtsreflecties Kluwer Deventer 1993.

Belinfante & Boerhanuddin Soetan Batoeah. Pokok-pokok Hukum Tata Usaha Negara, Binacipta, Jakarta, 1983.

Drummond William F SJ, Social Justice, The Bruce Publishing Company, Milwaukee 1995.

Dudley G Lockett, Money and Banking, Mc Grawhill International Book, London 1981.

Darrell Delamaide, Debt Schock The Full Story of The World Credit Crisis, Anchor Press Doubleday & Company Inc, 1985.

- Djojohadikoesoemo Soemitro, *Perkembangan Pemikiran Ekonomi, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta 1991.*
- European Commission of Human Rights, Application No 8848/80 Albert Benthem against The Netherland, Report of the Commission.
- Edy Putra Tje'Anan MGS, *Kredit Perbankan Suatu Tinjauan Yuridis, Penerbit Liberty Yogyakarta, 1989.*
- Friedmann W, *The State and The Rule of Law in Mix Economy, Steven & Son London 1971.*
- Friedmann W, *Teori dan Filsafat Hukum 1 & 2, alih bahasa oleh Muhammad Arifin, PT Raja Grafindo Persada 1994.*
- Friedman Lawrence M, *The Legal System, Russel Sage Foundation New York 1975*
- Friedmann Wolfgang, *Law in Changing Society , Penguin Book England 1972.*
- Faried Wijaya dan Soetatwo Hadiwigeno, *Ekonomi Moneter dan Perbankan Untaian bacaan terpilih, BPFE Yogyakarta 1972*
- Fuller Lon, *The Morality of Law, Yale University Press, New Haven & London 1972.*
- Guest A.G., *Anson's Law of Contract, The English Language Book Society and Oxford University Press*
- Gunawan Setiardja A, *Dialektika Hukum dan Moral Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia, Penerbit Kanisius dan BPK Gunung Mulia. 1990.*
- Gunawan Setiardja A, *Hak Hak Azasi Manusia Berdasarkan Idiologi Pancasila Penerbit Kanisius 1996.*
- Gillies Peter, *Business Law , The federation Press, Sydney 1989.*
- Gijssels Jan & Mark Van Hooecke, *Wat is Rechtstheorie, Kluwer Rechtswetenschappen, Antwerpen 1982*
- Geelhoed L.A. *De Intervierende Staat (Aanzet voor een Instrumentenleer), Staatuitgeverij, S'Gravenhage 1983.*
- Huijbers Theo, *Filsafat Hukum, penerbit Kanisius 1995.*
- _____ *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah, Penerbit Kanisius Yogyakarta 1995.*

- Hardjardjaja ACM, *Javanese Popular Belief in The Coming of Ratu Adil, A Righteous Prince*, Pontificiae Universitatis Gregoriana, Roma 1962.
- Hasanudin Rahman, *Aspek Aspek Hukum Pemberian Kredit Perbankan di Indonesia*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung 1995.
- Hamid S Attanimi A, *Pernan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Disertasi pada Fakultas Pascasarjana Iniversitas Indonesia* 1990.
- Hilaire Mc Coubrey and Nigel D White, *Textbook on Jurisprudence*, Blackstone Press Limited, London 1993.
- Hampsteads Lord Lloyd & MDA Freeman, *Introduction to Jurisprudent, English Language Book Society / Steven London* 1985.
- Hadjon Philipus M, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia* , PT Bina Ilmu Surabaya 1987.
- _____ et.al. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press Yogyakarta 1994.
- Hadiwigeno Soetatwo & Faried Wijaya, *Lembaga-Lembaga Keuangan dan Bank, Bagian Penerbitan Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada Yogyakarta* 1980.
- Harahap Yahya M, *Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata* , Gramedia Pustaka Utama Jakarta 1995.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I dan II*, Pustaka Sinar Harapan Jakarta 1996.
- Keraf Sonny A, *Pasar Bebas, Keadilan dan Peran Pemerintah*, Penerbitan Kanisius 1996.
- Kunthoro Basuki dan Retnosupartinah, *Kumpulan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Yang Berhubungan Dengan Masalah Peradilan*, Penerbit Seksi Peradilan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.
- Lanur Alex, *Pancasila Sebagai Idiologi Terbuka, Problema dan Tantangannya*, Penerbit Kanisius Yogyakarta 1995.
- Lask, Radbruch and Dabin, *The Legal Philosophie*, Harvard University Press 1950
- Lili Tjahjadi, *Hukum Moral, Ajaran Emmanuel Kant Tentang Etika dan Imperatif Katagoris*, BPK Gunung Mulia dan Penerbit Kanisius 1997.

- Magnis Suseno Frans, *Etika Dasar, Masalah-Masalah Pokok Filsafat Moral*, Penerbit Kanisius Yogyakarta 1987.
- Marpaung Leden, *Kejahatan Terhadap Perbankan*, Penerbit Erlangga Jakarta 1993.
- Marbun SF, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indoensia*, Penerbit Liberty Yogyakarta 1997.
- Mahfud MD Moh, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES Jakarta 1998.
- Noor Syam Mohammad , *Penjabaran Filsafat Pancasila Dalam Filsafat Hukum, Sebagai Landasan Pembinaan Sistem Hukum Nasional, Disertasi Universitas Airlangga 199*
- Nonet Philippe & Selznick Philip, *Law and Society in Transition, Toward Responsive*, Harper Colophon Book, Harper & Row, Publisher New York, Hagerstown San Francesco & London 1978
- Posner Richard A, *Economic Analysis of Law*, Little Brown and Company , London 1992.
- Prasentiantono Tony A, *Agenda Ekonomi Indonesia*, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama & Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Yogyakarta (STIE "YO") 1995.
- Poespowardojo Soerjanto, *Filsafat Pancasila Sebuah Pendekatan Sosio Budaya* Penerbitan PT Gramedia Jakarta 1974.
- Prins W.F. Mr dan Kosim Adisapoetra R, *Pengantar Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983
- Rasjidi Lili, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum* , Penerbit PT Citra Aditya Bakti Bandung 1993.
- _____ & Sidharta Arief, *Filsafat Hukum , Mazhab dan Refleksinya*, Remaja Rosdakarya Bandung 1994.
- Rawls John, *A Theory of Justice*, Oxford University Press New York 1973.
- _____ *Political Liberalism*, Columbia University Press New York 1993.
- Roscue Pond, *Pengantar Filsafat Hukum Terjemahan Drs Mohammad Radjab*, Penerbit Bhatara Jakarta 1989.
- Rochmat Soemitro, *Peradilan Tata Usaha Negara* , PT Eresco Bandung 1987.

Masalah Peradilan Administrasi Administrasi Dalam Hukum Pajak Di Indonesia, PT Eresco Bandung 1976.

- Rudhi Prasetya, Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas, Penerbit Citra Aditya Bakti Bandung 1995.
- Suhardjo, Kekuasaan Kehakiman dan Sistem Peradilan Berdasarkan Undang Undang Dasar 1945, Collogue Guru Besar dan Pakar Ilmu Hukum Dan Tata Negara Iniversitas Bhayangkara Surya Surabaya 1997
- Sumaryono Eugenius, Filsafat Hukum, Sebuah Pengantar Singkat, Penerbitan Universitas Atma Jaya Yogyakarta 1989.
- Suwarno PJ, Pancasila Budaya Bangsa Indonesia, Penerbit Kanisius 1993.
- Sudargo Gautama, Komentor Atas Undang Undang Hak Tanggungan Baru Tahun 1996 No 4 , Penerbit PT Citra Aditya Bakti Bandung, 1996.
- Sutan Remy Syahdeni, Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan Yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Bank Di Indonesia, Institut Bankir Indonesia Jakarta 1993.
- Soetoprawiro Koerniatnanto, Fungsi Hukum Administrasi Dalam Pemecahan Masalah Kemiskinan, Disertasi Universitas Airlangga 1998.
- Sitomorang Victor M dan Cormentya Sitanggang, Grosse Akta Dalam Pembuktian dan Eksekusi, Penerbit Rineka Cipta , Jakarta 1993.
- Setiawan R, Pokok-Pokok Hukum Perikatan, Penerbit Bina cipta Bandung 1994.
- Soesilo R, RIB / HIR Dengan Penjelasan, Penerbit Politia Bogor 1995.
- Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Penerbit Citra Aditya Bakti Bandung 1991.
- Sieghart Paul, The Lawfull Right of Mankind, an Introduction to the International Legal Code of Human Rights, Oxford University Press New York 1986.
- Steiner Josephine, Texbook on EEC Law, Black Stone Press Limited, London 1990.
- Shuchman Philip, Cohen and Cohen Reading in Jurisprudence and Legal Philosophy, Little Brown anmd Comapany Boston 1979.
- Sumantoro, Hukum Ekonomi, UI Press Jakarta 1986.
- Seminar Pancasila ke I, 16 sampai dengan 20 Februari 1959 di Yogyakarta diterbitkan oelh Panitia 1959.

- Samuelson Paul A & William D Nordhaus, *Economic*, McGrawhill International Editions, New York 1992
- Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, Penerbit Universitas Indonesia 1983.
- Soepomo, *Sistim Hukum di Indonesia Sebelum PD II*, Pradnya Paramitra 1991.
- Stigum Marcia L & Rene O Branch Jr, *Managing Bank Assets & Liabilities*. Dow Jones Irving Homewood Illinois 1993.
- Tjiptoadinugroho, *Perbankan Masalah Prekreditasi, Penghayatan, Analisa dan Penuntun*, Pt Pradnya Paramitra jakarta 1994.
- The Liang Gie, *Keadilan Sebagai Landasan Bagi Etika Administrasi Pemerintahan Dalam Negara Indonesia*, Penerbitan Liberty Yogyakarta 1993.
- Ten Berge JBJM, *Course Book Administration Law*, Tanpa Penerbit 1998.
- The International Institute for Asian Studies Leiden The Netherland Faculty of Law RUL, *Comparative Studies on Governmental Liability in East and South East Asia* 1997.
- Thurow Lester, *The Future of Capitalism*, Nicholas Bredley London 1996.
- Wignjosoebroto Soetandyo , *Hukum Kolonial ke Hukum Nasional* , Raja Grafindo Persada Jakarta 1995.
- Van Buuren P.J.J. & H Bolt & M Scheltema, *Kroonberoep en Arob Beroep*, Kluwer Deventer 1981
- Yamin II Mohannad, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Penerbit Jambatan Jakarta 1958.

Majalah/Jurnal/Terbitan Berkala :

- Bagir Manan : *Organisasi Pengadilan di Indonesia, makalah pada Penataran Hukum Administrasi Tahun 1997/1998, Pelaksana Program Kerjasama Hukum Indonesia Belanda diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Airlangga 1998.*
- Hadjon Philipus M, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Pidato diucapkan pada peresmian penerimaan jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, pada hari senin tanggal 10 Oktober 1994.

I Dewa Gede Atmadja, Hak Menguji Materiil Mahkamah Agung Dalam Pembagian Kekuasaan Menurut Undang Undang Dasar 1945, makalah pada coloque Guru Besar dan Pakar Ilmu Hukum dan Tata Negara Universitas Bhayangkara Surya Surabaya 1997.

Leica Marzuki HM, Peraturan Kebijaksanaan (beleidsregel) Hakikat Serta Posisinya Serta Fungsinya Selaku Sarana Hakum Pemerintahan Varia Pengadilan Tahun XII No 138 Maret 1997.

Meuwissen DHM, Ilmu Hukum, Alih bahasa oleh B Arief Sidharta, Oro Justitia Tahun XII Nomor 4 Oktober 1994.

_____ Teori Hukum, alih bahasa oleh B Arief Sidharta pada Pro Justitia Tahun XII Nomor 2 April 1994.

_____ Filsafat Hukum, alih bahasa oleh B Arief Sidharta pada Pro Justitia Tahun XII Nomor 3 Juli 1994.

Surat Khabar :

Rijanto, Kondisi Kredit Perbankan Terus memburuk, Kompas 22 Februari 1999.

Kwik Kian Gie, Gonjang Ganjing Perbankan Indonesia Kompas & Desember 1999.

RUU BI Jangan Sampai Menyimpan Bom Waktu , Kompas 2 Maret 1999.

Merestrukturisasi Kredit Dibarengi Ancaman, Kompas 5 Mei 1999.

Pemilik Bank Bangkrut Harus Diusut, Kompas 26 Februari 1999.

Selesaikan BLBI dan BMPK atau Menjadi Terpidana , Kompas 19 September 1998.

Government to recapitalize 70 Banks, The Jakarta Post 10 December 1998.

Daftar Nama Kredit Macet 1.689 (Debitor Besar), Kompas 10 Juni 1999.

Kiat Penanganan Debitor Bank - Bank Pemerintah, Kompas 19 Juni 1999.

Amartya Zen, The history and roles of democracy and social justice,
Jakarta Post 11. 1999.

Tanri Abeng, Kredit bermasalah bank BUMN, Kompas 27 Mei 1999

Christovita, BPPN segera lelang aset bank, Kompas 16 Februari 1999

Siaran Pers BPPN, BPPN merinci aset bank yang dialihkan, Kompas
30 April 1999.



Undang Undang / Peraturan Pemerintah / Keputusan Presiden.

Undang Undang Dasar 1945

Undang Undang No 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan
Kehakiman

Undang Undang No 49 Prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara

Undang Undang No 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Undang Undang No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan

Undang Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Undang Undang No 7 Tahun
1992 tentang Perbankan.

Undang Undang No 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.

Undang Undang No 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing

Undang Undang No 19 Prp Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara

Undang Undang No 9 Prp Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Perusahaan Negara.

Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 1999 tentang Badan Penyehatan Perbankan
Nasional.

Keputusan Presiden No. 26 Tahun 1998 tentang Jaminan Terhadap Kewajiban
Pembayaran Bank Umum.

Keputusan Presiden No. 27 Tahun 1998 tentang Pendirian Badan Penyehatan
Perbankan Nasional.

Keputusan Presiden No 11 Tahun 1976 tentang Panitia Urusan Piutang Negara

Keputusan Presiden No 21 Tahun 1991 tentang Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara.

Keputusan Menteri Keuangan No 376/KMK.01/1998 tentang Pengurusan Piutang Negara.

Keputusan Menteri Keuangan No. 381/ KMK.09/1998 tentang Panitia Urusan Piutang Negara.

Keputusan Menteri Keuangan No 940/KMK.01/1991 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara.

Keputusan Menteri Keuangan No 2/KMK.01/1998 tentang Perubahan Organisasi Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara.



INDEKS

I. Indeks Nama :

A.

Aristoteles 36, 118, 129, 131.
Aquinas, Thomas 36, 125, 129, 131,
Achmad Ichsan, 49.
Adisapoetra, Kosim, 94.
Attanmimi, A Hamid S, 155.

B

Bruggink, JJH, 18, 24, 27.
Bertalanffy 96.
Bok, AJ, 214.

C

Christovito Wiloto 67.
Cicero 125.

D

Dabin, Jean, 117, 123.
Drummond, William, 130, 145.
Drijarkara N, 152, 153.

E

Elijana, S, 56, 193.

F

Friedmann, W, 3, 15, 45.
Friedman, Lawrence M 179, 180.

G

Geelhoed 3.
Gijssels, Jan, 16, 19, 21, 22, 26, 34, 223.
Gautama, Sudargo, 88.

H

- Hoecke, Van, 16, 19, 21, 22, 26, 34, 223.
Huijbers, Theo, 19.
Haan, P De, 25, 141.
Hadjon, Philipus M, 25, 55, 163, 195, 199, 219.
Hardjarnardjaja, AC Harjaka, 146, 148.
Harahap, Yahya, 87, 89, 92, 100.

K

- Keynes, John Maynard, 138.
Koerniatmanto Soetoprawiro, 28.

L

- Lili Rasjidi 18.

M

- Marx, Karl, 4,
Meuwissen, DHM, 18,27
Marboen, S.F. 202, 204, 205, 216.

N

- Nozick, Robert, 136, 137, 139.
Noor Syam, Mohammad, 120.

P

- Prins, W, 94.
Prasetya, Rudhi 74, 76, 78.

R

- Rochmat Soemitro, 196, 203.
Rijanto Sastratmodjo 8.
Rawls, John, 132, 133, 134, 136.

S

- Scholten 94.
Sieghart, Paul, 117, 131.
Samuelson, Paul A 139, 140.
Sukardjo 297.

T

Toemeon, Theo F, 70.
Tourtoulon 117, 122.
Ten Berge, JBJH 210, 214, 215.

Z

Zijlstra 3.

II . Indeks Masalah.

A

Asset Management Unit 60, 67, 68, 69.
Ad Hoc 14, 131.

B

Bank Take Over 10, 68, 102, 127.
Batas maksimum pemberian kredit (BMPK) 85.
Banding Administrasi 201, 202, 203.
Bankir profesional 46.

C

Capital Adequacy Ratio 9, 10, 161.
Covenant 1, 2 .
Commutative justice, distributive justice & legal justice 125, 126, 127, 128, 130.
Cash Flow 48, 83, 172.:

D

Dana publik 103.
Different principle (John Rawls) 133.
Divisi investasi 68.
Divisi kredit 85.

E

Eksekusi 90.
Executorial verkoop 92.

F

Fungsi perbankan menurut undang-undang 42, 43.
Fix asset bank 68, 69.
Fortiter in rei suafter in modo 176.
Freies Ermessen 186, 192.

G

Gebonden beschikking 56, 186.

H

Hak sosial ekonomi 1, 2.
Hair cut 104.

I

Interbank lending 61.
Inkonsistensi penerapan hukum 78.
Informasi antar bank 171.

J

Jaminan atas pinjaman 166, 167, 168.
Jaring pengaman bagi bank 167.

K

Konvergensi 4.
Kualitas aktiva produktif 7.
Kesehatan bank 7, 41.
Kemandirian Badan Usaha Milik Negara 45.
Kolektibilitas pinjaman 8, 9.
Keperluan likuiditas bank 166.
Keputusan Tata Usaha Negara 55, 192.

L

Lembaga Tata Usaha Negara 55.
Lembaga gijzeling 93.
Lex injusta non est lex 117.
Lembaga arbitrase 49.

N

Nachtwakersstaat 3.
Nonperforming loan 7, 8, 63, 69.

P

Penempatan dana 44, 166.
Program rekapitalisasi 63.
Prinsip mandiri perusahaan terbatas (PT) 74, 75, 76.
Penjaminan pribadi 80, 81.
Pernyataan bersama 72, 73, 85, 86, 193.
Parate Eksekusi 87, 88, 89.
Pengosongan tanah dan bangunan 110, 111.
Prime customer 147.
Prioritas penyelesaian pinjaman bermasalah 161.
Preferensi terhadap resiko 168, 169, 170.
Prosedur Keberatan 202, 206.

R

Reksa pemerintahan 1.
Ratu adil 146, 147.
Rechtsidee 155.
Resiko normal (normal business risk) 169, 170.

S

Surat paksa 72, 89, 90, 192.
Sita persamaan 110.
Saldo debit 112.
Sum cuique tribuere 117, 119, 121, 124, 129, 161, 162.

T

The least well off 134.

U

Uniform customs and practice 50.

Utilitarianism 134, 135.

W

Welfare state 135, 139.

-----00000000-----

DALIL - DALIL

1. Salah satu tugas penyelenggaraan Pemerintahan yang utama adalah mengusahakan kesejahteraan bagi rakyat banyak.
2. Kesejahteraan umum haruslah dapat dibagikan secara adil demi penghormatan kepada hak azasi manusia.
3. Tugas mengusahakan kesejahteraan umum bagi rakyat dapat dilakukan dengan memberikan berbagai pengaturan atau dengan terjun langsung dalam kegiatan ekonomi termasuk usaha memberikan pinjaman kepada masyarakat.
4. Kewajiban penyelenggaraan pemerintahan bagi kesejahteraan rakyat banyak adalah tugas kewajiban politis bagi Pemerintah sehingga pemenuhannya tidak dapat dituntut secara perdata dan hanya dapat dituntut secara politis.
5. Timbulnya masalah piutang negara adalah konsekuensi logis dari kegiatan nyata Pemerintah dalam bidang ekonomi sehingga masalah piutang ini akan tetap ada selama kegiatan itu tetap berlangsung.
6. Dalam usaha menyelesaikan masalah piutang negara maka pengaturan tentang keberadaan, kedudukan dan wewenang lembaga pengurusan piutang negara adalah merupakan hal yang sangat menentukan.
7. Pemberian wewenang yang proporsional dan tepat jauh lebih bermanfaat dari pada pemberian wewenang yang berlebihan yang bahkan akan merusak sistem hukum nasional.
8. Penyelesaian masalah piutang negara secara tepat, cepat dan tuntas adalah sangat bermanfaat untuk menyelamatkan aset produksi nasional dan memperbaiki ekonomi negara.
9. Dalam penyelesaian masalah piutang negara yang cepat bagaimanapun tidak boleh melupakan upaya perlindungan hukum yang berinti memberikan keadilan kepada para pihak.

10. Penyelesaian masalah piutang negara yang tepat, cepat, tuntas dan berkeadilan tidaklah selalu sama dengan penyelesaian melalui proses yang pendek namun penuh hambatan, sebaliknya penyelesaian melalui jalan yang lebih panjang yakni melalui proses Banding Administrasi sebagai bagian dari Peradilan Tata Usaha Negara yang ditangani secara profesional oleh hakim yang ahli sering kali lebih bermanfaat dan memuaskan para pihak.

-----00000-----

