



Kewenangan Panitia Urusan Piutang Negara Ditinjau Dari Teori Sistem Hukum

Muhamad Arifianto

E-mail: dearlinx96@gmail.com

ABSTRACT

The position of the Committee for State Receivables (PUPN), from a constitutional point of view, should be able to become a strong and professional representative interdepartmental institution in line with the goals and expectations of its establishment in accordance with laws and regulations to support the wheels of the economy and benefit the country's finances at a macro level. The problem in this study is regarding how PUPN's authority is viewed from the point of view of the legal system theory. The method used in this research is descriptive research method with a normative juridical approach. Law Number 49 Prp of 1960 concerning the Committee for State Receivable Affairs, is the forerunner of the paradigm for settlement of State Receivables by incorporating elements of managing and collecting state debts with very effective and strong authority from a legal standpoint. In addition, the institutional form that is interdepartmental gives a special image and the presence of law enforcement officials in it can have a significant psychological effect on the debt guarantor. Not to mention that the PUPN itself is equipped with parate execution powers which are the same as the court's execution powers.

Keywords: PUPN authority, legal system theory, management of State Receivables

ABSTRAK

Kedudukan Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN), dari sisi ketatanegaraan seharusnya mampu menjadi lembaga interdepartemental perwakilan negara yang kuat dan profesional sejalan dengan tujuan dan harapan pembentukannya sesuai peraturan perundang-undangan guna mendukung roda perekonomian dan kemanfaatan bagi keuangan negara secara makro. Permasalahan dalam penelitian ini yaitu mengenai bagaimanakah kewenangan PUPN jika ditinjau dari sudut teori sistem hukum. Metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu menggunakan metode penelitian deskriptif dengan pendekatan yuridis normatif. Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara, merupakan cikal bakal paradigma penyelesaian Piutang Negara dengan memasukkan unsur mengurus dan menagih utang-utang negara dengan kewenangan yang sangat efektif dan kuat dari sisi hukum. Selain itu, bentuk kelembagaan yang bersifat interdepartemental memberikan citra khusus dan dengan adanya aparat penegak hukum di dalamnya, maka dapat memberikan efek psikologis yang signifikan bagi Penanggung Hutang. Belum lagi PUPN sendiri dibekali dengan kewenangan parate eksekusi yang sama halnya dengan kekuatan eksekusi Pengadilan.

Kata Kunci: Kewenangan PUPN, teori sistem hukum, pengurusan Piutang Negara

A. PENDAHULUAN

Reformasi Birokrasi di lingkungan Kementerian Keuangan pada tahun 2006 menjadikan fungsi pengurusan piutang negara dan pelayanan lelang digabungkan dengan fungsi pengelolaan kekayaan negara pada Direktorat Pengelolaan Barang Milik/Kekayaan Negara (PBM/KN) Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPb), sehingga berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2006 tentang Perubahan Keempat atas Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2005 tentang Unit Organisasi dan Tugas Eselon I Kementerian Republik Indonesia, DJPLN berubah menjadi Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN), dan KP2LN berganti nama menjadi Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) dengan tambahan fungsi pelayanan di bidang kekayaan negara dan penilaian¹.

Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara memberikan kewenangan kepada PUPN untuk melakukan pengurusan piutang Instansi Pemerintah Pusat, Instansi Pemerintah Daerah, Lembaga-lembaga Negara, dan Badan-badan yang secara langsung maupun tidak langsung dikuasai negara (seperti Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), serta anak-anak perusahaan BUMN/BUMD). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960, seluruh institusi tersebut wajib menyerahkan pengurusan piutang macetnya kepada PUPN.

Berdasarkan undang-undang tersebut, PUPN dibentuk oleh Presiden dan bersifat interkementerian yang keanggotaannya terdiri dari beberapa unsur, yaitu pejabat Kementerian Keuangan, pejabat-pejabat Angkatan Perang dan pejabat-pejabat Pemerintah lainnya seperti Kejaksaan dan Bank Indonesia.² PUPN bertanggungjawab kepada Menteri Keuangan. Kewenangan pengurusan piutang negara ada pada PUPN. Namun dalam operasionalnya, pengurusan piutang negara tersebut dilakukan PUPN bersama-sama dengan suatu institusi yang berada dan bertanggung jawab langsung kepada Menteri Keuangan, yaitu Direktorat Jenderal Kekayaan Negara.³

¹ <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/page/2922/Sejarah-DJKN.html>

² Dalam perkembangannya, berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 89 Tahun 2006 tentang Panitia Urusan Piutang Negara, Panitia Urusan Piutang Negara Pusat beranggotakan wakil dari Departemen Keuangan, wakil dari Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan wakil dari Kejaksaan Agung. Sementara itu, Panitia Urusan Piutang Negara Cabang beranggotakan wakil dari Departemen Keuangan, wakil dari Kepolisian Daerah, wakil dari Kejaksaan Tinggi, dan wakil dari Pemerintah Daerah.

³ Institusi ini berada di dalam struktur Departemen Keuangan dan telah beberapa kali berubah nomenklatur. Institusi tersebut pernah bernama Badan Urusan Piutang Negara berdasarkan

Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN) dalam pelaksanaan tugasnya terkait Pengurusan Piutang Negara, Pejabat yang bertugas di bidang Piutang Negara, secara *ex officio* (berdasarkan Peraturan Perundang-undangan di bidang pengurusan Piutang Negara), Kewenangan-kewenangan PUPN/DJKN dalam penyelesaian piutang negara, antara lain Penelitian/pemeriksaan terhadap alamat Penanggung Hutang, barang jaminan, kondisi sosial ekonomi Pengnnung Hutang, harta kekayaan Penanggung Hutang; Pemblokiran harta kekayaan Penanggung Hutang, termasuk pemblokiran rekening di Bank; Tindakan Pencegahan ke luar negeri; dan Tindakan Penyanderaan bagi Penanggung Hutang.

Adapun yang menjadi Tujuan Pengurusan Piutang Negara itu sendiri, melakukan penagihan piutang negara secara singkat dan efektif dengan hasil yang optimal dengan tetap memberikan kepastian hukum kepada Penanggung Hutang/Debitor, dengan adanya wewenang khusus berupa kekuatan *parate eksekusi* maka memiliki kewenangan untuk melaksanakan sendiri putusan-putusannya tanpa harus meminta bantuan dari lembaga peradilan. Putusan-putusan PUPN antara lain Surat Paksa (SP), Surat Perintah Penyitaan (SPP), Surat Perintah Penjualan Barang Sitaan (SPPBS), dll.

Dalam perkembangannya, Organisasi naungan PUPN yaitu DJKN sejak mengalami transformasi kelembagaan di tahun 2006 dan penambahan tugas dan fungsi organisasi, tentunya timbul sedikit ketimpangan urusan internal DJKN dimana yang tadinya *core business* hanya di bidang Piutang Negara dan Lelang kemudian tuntutan target pekerjaan beralih titik beratnya di bidang pengelolaan kekayaan Negara secara khusus terkait penatausahaan, penilaian, pemanfaatan, pemindahtanganan, dan penghapusan Barang Milik Negara. Hal tersebut tentunya secara tidak langsung berpengaruh dengan pelaksanaan tugas dan fungsi di bidang Piutang Negara. Di sisi lain mungkin permasalahan Piutang sudah dianggap *settle* namun di sisi lain kurang diperhatikan.

Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 1976 tentang Panitia Urusan Piutang Negara dan Badan Urusan Piutang Negara; kemudian berubah menjadi Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 21 Tahun 1991. Selanjutnya sebelum menjadi Direktorat Jenderal Kekayaan Negara berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2006 sebagaimana disebut saat ini, institusi tersebut bernama Direktorat Jenderal Piutang dan Lelang Negara berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 177 Tahun 2000.

Di era itu pengurusan Piutang Negara masih *on the line* dalam pelaksanaan tugasnya ditambah lagi terdapat pelimpahan tugas khusus dalam penyelesaian Piutang Negara yang berasal dari eks BPPN (Badan Penyelesaian Perbankan Nasional), eks BDL (Bank Dalam Likuidasi), dan eks PT PPA (Perusahaan Pengelolaan Aset) dimana di tahun 2004 penyelesaiannya diserahkan ke Kementerian Keuangan yang notabene merupakan peninggalan kasus BLBI (Bantuan Likuiditas Bank Indonesia) saat era resesi/krisis moneter tahun 1998.

Dari sisi nomenklatur organisasi DJKN tersebut, PUPN berdiri secara mandiri. Namun begitu, secara teknis administratif, dalam menjalankan kewenangannya, PUPN menyatu dengan DJKN, maka disinilah terdapat potensi tumpang tindih kekuasaan dan juga inefektifitas birokrasi dalam pelaksanaannya. Seharusnya pemerintah perlu membuat peraturan yang secara spesifik mengatur wewenang pengurusan piutang negara oleh satu badan khusus yang terpisah dari departemen atau membagi secara detail mengenai tugas dan wewenang masing-masing anggota dalam badan interdepartemental untuk mengakomodasi sistem *check and balance* dalam pelaksanaannya⁴. Hal ini sangat berpengaruh karena kompetensi kewenangan PUPN yang begitu besarnya namun tidak dibarengi dengan perhatian khusus dari organisasi naungannya maka secara tidak langsung seperti kurang diperhatikan yang lambat laun menggerus marwah dari PUPN itu sendiri sekaligus praktik pelaksanaannya di lapangan.

Belum lagi hubungan yang kurang solidnya anggota PUPN di luar Kementerian Keuangan seperti dari Kepolisian, Kejaksaan, dan Pemerintah Daerah. DJKN sebagai koordinator PUPN seharusnya menjadi perhatian khusus untuk menjalin hubungan yang lebih intensif dengan anggota PUPN tersebut. Hal tersebut sangat berpengaruh dengan kinerja PUPN terlebih dalam ranah eksekusi guna perlindungan dan efektifitas pelaksanaan tugas dalam pengurusan Piutang Negara itu sendiri. Memang secara normatif, berdasarkan Perpres Nomor 89 Tahun 2006 tentang Panitia Urusan Piutang Negara, anggota PUPN baik Pusat dan Cabang secara resmi diangkat dan diberhentikan berlandaskan suatu SK (Surat Keputusan) dan diberikan honorarium sesuai ketentuan.

⁴ Andhika Putra Bharata, 2008. "Perlukah UU PUPNDiperbaharui?", Artikel DJKN, Seksi HI KPKNL Padang Sidempuan.

B. RUMUSAN MASALAH

Dalam penulisan ini rumusan masalah dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kewenangan Panitia Urusan Piutang Negara Ditinjau dari teori hukum?

C. METODE PENELITIAN

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dimana hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.⁵ Penelitian hukum normatif ini didasarkan kepada bahan hukum primer dan sekunder, yaitu penelitian yang mengacu kepada norma-norma yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.⁶

Penelitian yuridis dalam penelitian ini dimaksudkan bahwa penelitian ini ditinjau dari sudut ilmu hukum dan peraturan-peraturan tertulis yang berhubungan dengan Kewenangan Panitia Urusan Piutang Negara ditinjau dari teori sistem hukum

D. ANALISA DAN PEMBAHASAN

1. Kewenangan PUPN menurut Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara PUPN

Dalam proses pengurusan Piutang Negara oleh PUPN, penyelesaian Piutang Negara pada prinsipnya diselesaikan terlebih dahulu oleh instansi-instansi dan badan-badan yang bersangkutan. Selanjutnya, apabila tidak terselesaikan maka dapat diserahkan kepada PUPN untuk diselesaikan menurut kewenangan yang dimiliki. Sesuai ketentuan dalam Pasal 8 UU PUPN, obyek dari Piutang Negara itu sendiri meliputi hutang yang:

- a. Langsung terhutang kepada Negara, baik di lingkup Pemerintah Pusat maupun daerah; dan
- b. Badan-badan yang kekayaan dan modalnya sebagian atau seluruhnya dimiliki negara, seperti Bank Negara, PT Negara, Perusahaan Negara, dan Yayasan.

⁵ Amiruddin & Zainal asikin, pengantar Metode Penelitian Hukum, 2012, Raja Grafindo Persada Jakarta, hal 118

⁶ Soeryono Soekarto, pengantar penelitian hukum. (jakarta: UI Press, 1984), hal 20.

Namun demikian, Utang Pajak tidak masuk dalam obyek pengurusan Piutang Negara (meskipun masuk dalam ranah Piutang Negara) karena diatur tersendiri dengan Undang-Undang Penagihan Pajak Negara dengan Surat Paksa.

Proses awal pengurusan Piutang Negara, PUPN harus memastikan terlebih dahulu kewajiban dari Penanggung Hutang yang diserahkan oleh instansi atau badan terkait dan wajib memenuhi persyaratan yaitu piutang dimaksud “adanya dan besarnya telah pasti menurut hukum” karena akan berkaitan dengan jumlah piutang yang akan ditagihkan dimana nilainya telah pasti menurut hukum dan/atau dapat dipertanggungjawabkan.

Subyek dan obyek Piutang Negara menurut Pasal 9 UU PUPN, yaitu Penanggung Hutang kepada Negara yang meliputi orang atau badan yang berhutang menurut perjanjian atau peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 6 dan Pasal 10 UU PUPN, PUPN diberikan kewenangan khusus yang pada dasarnya menjadi “kekuatan” dari PUPN yaitu:

- a. Produk hukum berupa Pernyataan Bersama yang mempunyai kekuatan pelaksanaan seperti suatu putusan Hakim dalam perkara perdata dengan memiliki irah-irah “Atas Nama Keadilan”, dimana didalamnya memuat jumlah dan kewajiban dari Penanggung Hutang. Pernyataan Bersama ini sendiri merupakan bentuk syarat kesepakatan antara PUPN dengan Penanggung Hutang terkait penyelesaian jumlah utang, bunga, denda, dan biaya yang dikeluarkan oleh PUPN serta memuat kewajiban Penanggung Hutang untuk melunasi utangnya;
- b. Surat Paksa yang berkepala “Atas Nama Keadilan”, yang selanjutnya diikuti dengan penyitaan dan pelelangan atas harta kekayaan Penanggung Hutang dan dapat juga dilakukan penyanderaan, apabila Penanggung Hutang tidak menyelesaikan kewajibannya.

Dalam ketentuan Pasal 4 angka 4 UU PUPN, salah satu kewenangan dari PUPN yaitu melakukan pengawasan terhadap piutang-piutang/kredit-kredit yang telah dikeluarkan oleh Negara/badan-badan Negara melalui bank-bank. PUPN melakukan pengawasan dan penelitian apakah kredit-kredit tersebut digunakan sesuai permohonan termasuk syarat-syarat dalam pemberian kreditnya.

Dalam kurun waktu dari UU PUPN berlaku sampai dengan Tahun 2011, pada dasarnya PUPN telah banyak berkecimpung dalam penagihan Piutang Negara yang bersumber dari penyerahan Perbankan. Dalam prosesnya, PUPN selain melakukan penagihan dengan Surat Paksa kepada debitur macet, berdasarkan kewenangannya juga melakukan penyitaan hingga proses pengajuan lelang atas jaminan dan/atau harta kekayaan lain dari Penanggung Hutang.

Sebelum berlakunya Undang-Undang Hak Tanggungan (UU Nomor 4 Tahun 1996), eksekusi jaminan hipotik tidak dapat dilakukan sebagaimana eksekusi jaminan dalam Hak Tanggungan, namun hanya dapat dilakukan dengan cara fiat eksekusi, yakni melalui penetapan pengadilan, secara *parate executie* menjual tanpa penetapan pengadilan di pelelangan umum atau dengan cara gugatan ke pengadilan.

Dengan adanya kewenangan *parate executie* yang dimiliki oleh PUPN, pihak Perbankan dalam menyelesaikan piutang tidak tertagih dari nasabah macet dapat memanfaatkan PUPN secara sekaligus dari proses penagihan sampai dengan proses penyitaan dan pelelangan.

Pada level kewenangan selanjutnya, sejalan dengan kesadaran bahwa PUPN harus mulai berfokus pada Harta Kekayaan Lain, maka kewenangan PUPN yang selama ini telah dimilikinya yaitu berupa *parate executie* menjadi sangat penting dan sebuah keniscayaan untuk mengusahakannya secara optimal. Sebagaimana diketahui bahwa salah satu keistimewaan yang dimiliki oleh PUPN adalah kewenangan *parate executie* dalam rangka pengurusan Piutang Negara.

Definisi *parate executie* yang diberikan oleh doktrin adalah kewenangan untuk menjual atas kekuasaan sendiri atau *parate executie*, diberikan arti, bahwa kalau debitur wanprestasi, kreditor bisa melaksanakan eksekusi obyek jaminan, tanpa harus meminta fiat dari Ketua Pengadilan, tanpa harus mengikuti aturan main dalam Hukum Acara, untuk itu ada aturan mainnya sendiri tidak perlu ada sita lebih dahulu, tidak perlu melibatkan juru sita dan karenanya prosedurnya lebih mudah dan biaya lebih murah⁷.

⁷ Rose Panjaitan, 2018, Pengaturan dan Pelaksanaan Parate Eksekusi Diluar Hukum Acara Perdata, *Jurnal Notaire*, Vol. 1 No. 1 Juni 2018, hal. 135-152.

Kelebihan *parate executie* adalah tanpa didahului sita jaminan dan sita eksekusi serta tanpa fiat pengadilan, yang mana keduanya merupakan prosedur eksekusi sesuai Hukum Acara Perdata yang pada kenyataannya memerlukan waktu yang panjang dan biaya tidak murah⁸.

Kewenangan *parate executie* terhadap Harta Kekayaan Lain yang dimiliki oleh PUPN harus dilaksanakan secara maksimal, mengingat bahwa Harta Kekayaan Lain dalam hukum perdata adalah termasuk pada Jaminan Umum. Sedangkan di dalam konteks hukum acara perdata, untuk memenuhi haknya terhadap Jaminan Umum, kreditor harus menempuh proses litigasi.

Proses litigasi yang harus ditempuh adalah mengajukan gugatan perdata kepada pengadilan negeri dan meminta sita jaminan atas harta kekayaan debitur tersebut⁹. Dengan adanya kewenangan *parate executie*, PUPN tidak perlu menempuh proses litigasi sebagaimana dijelaskan tersebut dalam rangka eksekusi terhadap Harta Kekayaan Lain.

Selain itu, kewenangan *parate executie* terhadap Harta Kekayaan Lain juga harus secara optimal dilaksanakan mengingat sifat Jaminan Umum yang bukan merupakan jaminan bagi kreditor preferen.

Selanjutnya patut dipahami pula ketentuan Pasal 1132 KUHPerdata yang menyatakan bahwa, "Barang-barang itu menjadi jaminan bersama bagi semua kreditor terhadapnya hasil penjualan barang-barang itu dibagi menurut perbandingan piutang masing-masing kecuali bila di antara para kreditor itu ada alasan-alasan sah untuk didahulukan."

Makna ketentuan Pasal 1132 tersebut adalah bahwa Jaminan Umum berkedudukan hanya sebagai kreditor konkuren¹⁰, tanpa ada keistimewaan. Oleh karenanya Harta Kekayaan Lain yang merupakan Jaminan Umum maka dalam pelunasannya bersifat konkuren. Sifat konkuren pada Harta Kekayaan Lain tersebut sudah sepatutnya disikapi oleh PUPN dengan memfungsionalisasikan kewenangan *parate executie*, seperti melakukan penyitaan terhadap Harta Kekayaan Lain yang dimiliki Penanggung Hutang.

⁸ Herowati Poesoko, 2008, *Parate Executie Obyek Hak Tanggungan (Inkonsistensi, Konflik Norma, dan Kesesatan Penalaran dalam UUHT)*, LaksBang Pressindo: Yogyakarta.

⁹ M. Yahya Harahap, 2005, *Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata*, Sinar Grafika: Jakarta.

¹⁰ Sularto, 2012, Perlindungan Hukum Kreditor Separatis Dalam Kepailitan, *Jurnal Mimbar Hukum*, Volume 24, Nomor 2, Juni 2012, hal. 187-375.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 182 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 240/PMK.06/2016 tentang Pengurusan Piutang Negara, Penyitaan yang dilakukan oleh PUPN tersebut merupakan sita eksekusi, yang dalam konteks hukum acara perdata merupakan proses untuk mengeksekusi Jaminan Umum.

Penyitaan oleh PUPN yang dipersamakan dengan sita eksekusi mengandung makna adanya sifat paksaan bagi pihak debitur¹¹. Penyitaan ini kemudian juga diikuti dengan kewenangan yang dimiliki oleh PUPN untuk menjual barang sitaan melalui lelang (Pasal 238 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 240/PMK.06/2016 tentang Pengurusan Piutang Negara). Dengan demikian, jika PUPN dapat menggunakan kewenangan *parate executie* secara optimal meskipun Harta Kekayaan Lain merupakan Jaminan Umum yang bersifat konkuren, maka PUPN akan tetap dapat mendapat pelunasan hutang yang menjadi hak negara.

2. Teori Sistem Hukum

Teori Sistem Hukum Menurut Lawrence Meir Friedman, seorang ahli sosiologi hukum dari Stanford University, mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum bergantung pada 3 (tiga) unsur sistem hukum, yakni:

- A. substansi hukum (*substance of the law*), terkait dengan perangkat perundang-undangan;
- B. struktur hukum (*structure of law*), menyangkut aparat penegak hukum; dan
- C. budaya hukum (*legal culture*), merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat.

Tentang struktur hukum Friedman menjelaskan: *“To begin with, the legal system has the structure of a legal system consist of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction ...Strukture also means how the legislature is organized ...what procedures the police department follow, and so on. Strukture, in way, is a kind of cross section of the legal system...a kind of still photograph, with freezes the action.”*

¹¹ M. Tanzil Aziezi, et.al., 2019, *Kertas Kebijakan: Penguatan Sistem Eksekusi Sengketa Perdata di Indonesia*, Lembaga Kajian dan Advokasi Independensi Peradilan (LeIP).

Struktur dari sistem hukum terdiri atas unsur berikut ini, jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya (termasuk jenis kasus yang berwenang mereka periksa), dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga berarti bagaimana badan legislatif ditata, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh presiden, prosedur apa yang diikuti oleh kepolisian dan sebagainya.

Jadi struktur (legal struktur) terdiri dari lembaga hukum yang ada dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada. Struktur adalah pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur ini menunjukkan bagaimana pengadilan, pembuat hukum dan badan serta proses hukum itu berjalan dan dijalankan (Marzuki, 2005:24).

Di Indonesia misalnya jika kita berbicara tentang struktur sistem hukum Indonesia, maka termasuk di dalamnya struktur institusi-institusi penegakan hukum seperti kepolisian, kejaksaan dan pengadilan (Achmad Ali, 2002 : 8). Substansi hukum menurut Friedman: *“Another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norm, and behavioral patterns of people inside the system ...the stress here is on living law, not just rules in law books”*.

Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya. Yang dimaksud dengan substansinya adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Jadi substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum. Sedangkan mengenai budaya hukum, Friedman berpendapat: *“The third component of legal system, of legal culture. By this we mean people’s attitudes toward law and legal system their belief ...in other word, is the climate of social thought and social force which determines how law is used, avoided, or abused”*.

Kultur hukum menyangkut budaya hukum yang merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya) terhadap hukum dan sistem hukum. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif. Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial tidak lain hanya merupakan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu.

Untuk menjamin tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa masyarakat kearah yang lebih baik, maka bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktek hukum, atau dengan kata lain, jaminan akan adanya penegakan hukum (*law enforcement*) yang baik (Munir Fuady, 2007 : 40). Jadi bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi perundang-undangannya belaka, melainkan aktifitas birokrasi pelaksanaannya (Acmad Ali, 2002: 97). Berlandaskan pada teori sistem hukum menurut Lawrence Meir Friedman tersebut di atas, penegakan hukum dalam proses pengurusan Piutang Negara di Indonesia pada dasarnya 3 (tiga) faktor tersebut sudah terbentuk. Namun memang, ketersediaan perangkat peraturan (ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang Pengurusan Piutang Negara) yang telah ada tidak menjamin praktek hukum di lapangan dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Aktifitas dari penegak hukum itu sendiri yakni PUPN, dalam menjalankan tugas dan fungsinya harus dapat bergerak dengan efektif dan optimal. Seluruh kewenangan yang telah diberikan oleh peraturan perundang-undangan wajib dimanfaatkan. Seperti misalnya, struktur PUPN yang unsur-unsur anggotanya merupakan interdepartemental dari Kepolisian, Kejaksaan, dan Pemerintah Daerah tentunya memiliki keleluasaan yang mumpuni dalam menjalankan fungsinya masing-masing dalam penegakan hukum di bidang pengurusan Piutang Negara.

Sedangkan dari sisi budaya hukum yang notabene adalah masyarakat umum, sebetulnya sudah memiliki pemahaman bahwa sebagai warga negara Indonesia (di dalam negara hukum) wajib mematuhi perintah peraturan perundang-undangan dan bagaimana seharusnya peraturan itu berlaku di dalam masyarakat. Terlebih dalam kegiatan pengurusan Piutang Negara, warga negara subyek pengurusan yang mana menjadi Penanggung Hutang/debitur yang memiliki kewajiban untuk menyelesaikan hutang.

Oleh karena itu, faktor-faktor penegakan hukum ini menjadi teori yang cukup fundamental dalam kerangka hukum PUPN dalam menegakkan hukum di bidang pengurusan Piutang Negara

E. Penutup

1. Kesimpulan

Penyelesaian Piutang Negara merupakan salah satu aspek penting dari pengelolaan keuangan negara yang memerlukan perhatian khusus agar dapat terselenggara efektif, efisien, dan bertanggung jawab dalam rangka pembangunan nasional.

Potensi pemulihan hak-hak Negara melalui optimalisasi Piutang Negara dimana cukup besar dan cukup berdampak bagi keuangan Negara ini, maka keberadaan PUPN menjadi solusi yang tepat. Salah satu kewenangan khusus yang dimiliki oleh PUPN dalam pengurusan Piutang Negara sebagaimana diatur dalam UU PUPN yaitu kewenangan untuk mengambil langkah-langkah hukum penagihan Piutang Negara secara final melalui Pernyataan Bersama, Surat Paksa serta langkah-langkah eksekusi (Parate Eksekusi) terhadap barang jaminan dan/atau harta kekayaan lain Penanggung Hutang, harus diimplementasikan dengan efektif.

Berlandaskan pada teori sistem hukum menurut Lawrence Meir Friedman penegakan hukum dalam proses pengurusan Piutang Negara di Indonesia pada dasarnya 3 (tiga) faktor tersebut sudah terbentuk yaitu substansi hukum (*substance of the law*), terkait dengan perangkat perundang-undangan; struktur hukum (*structure of law*), menyangkut aparat penegak hukum; dan budaya hukum (*legal culture*), merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat.

2. Saran

Dalam rangka Pengurusan Piutang Negara, disarankan agar PUPN tetap dapat efektif melaksanakan segala kewenangannya yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan, termasuk dalam melaksanakan kewenangan-kewenangan khusus yang dimiliki dalam proses pengurusan Piutang Negara (seperti Pernyataan Bersama, penyampaian Surat Paksa dan penyitaan serta langkah-langkah eksekusi/Parate Eksekusi terhadap barang jaminan dan/atau harta kekayaan lain Penanggung Hutang) sehingga potensi pemulihan hak-hak Negara yang cukup besar ini memberikan kemanfaatan bagi keuangan Negara.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

M. Yahya Harahap, 2005, *Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata*, Sinar Grafika: Jakarta.

Amiruddin & Zainal asikin, pengantar Metode Penelitian Hukum, 2012, Raja Grafindo Persada Jakarta.

Poesoko, Herowati, 2008, *Parate Executie Obyek Hak Tanggungan (Inkonsistensi, Konflik Norma, dan Kesesatan Penalaran dalam UUHT)*, LaksBang Pressindo: Yogyakarta

Soerjono Soekanto. 2007. Pengantar Penelitian Hukum, Cetakan III. UI Press, Jakarta

B. UNDANG-UNDANG DAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN LAIN

Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara

UU Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1999 tentang Badan Penyehatan Perbankan Nasional sebagaimana telah beberapa kali terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2000 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1999 tentang Badan Penyehatan Perbankan Nasional

PP No 35 Tahun 2017 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah

Peraturan Presiden Nomor 89 Tahun 2006 tentang Panitia Urusan Piutang Negara

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 240/PMK.06/2016 tentang Pengurusan Piutang Negara

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 102/PMK.06/2017 tentang Keanggotaan dan Tata Kerja Panitia Urusan Piutang Negara