

BAB 2

PENYELESAIAN KREDIT MACET PADA BANK MANDIRI MELALUI LEMBAGA PANITIA URUSAN PIUTANG NEGARA (PUPN)/DIREKTORAT JENDERAL KEKAYAAN NEGARA (DJKN) SEBELUM DAN SESUDAH BERLAKUNYA PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 33 TAHUN 2006

2.1 Tinjauan Umum Mengenai Perjanjian Kredit

Ketentuan mengenai bentuk perjanjian kredit tidak diatur KUHPer, artinya perjanjian kredit tidak ditentukan harus dalam bentuk tertentu tetapi lebih pada kesepakatan para pihak.

Buku III KUHPer menganut asas "kebebasan" dalam hal membuat perjanjian. Asas ini dapat disimpulkan dari Pasal 1338 KUHPer yang menerangkan bahwa segala perjanjian yang dibuat secara sah, berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Sebenarnya yang dimaksud oleh asas tersebut adalah tiap perjanjian "mengikat" kedua pihak dan orang dapat membuat perjanjian apa saja asalkan tidak melanggar ketertiban umum.

Perjanjian kredit merupakan perjanjian tidak bernama, artinya perjanjian yang tidak diatur secara khusus dalam KUHPer sehingga keberadaannya adalah berdasarkan asas kebebasan berkontrak sebagaimana diatur dalam Buku III KUHPer.

2.1.1 Pengertian Kredit

Istilah kredit berasal dari bahasa Romawi yaitu *Cedere* yang berarti percaya atau *Credo* atau *Creditum* yang berarti saya percaya. Dasar pengertian dari istilah kredit adalah kepercayaan, sehingga hubungan yang terjalin dalam kegiatan perkreditan diantara para pihak sepenuhnya harus didasari oleh adanya rasa saling percaya, bahwa yang memberikan kredit percaya penerima kredit akan sanggup melunasi segala sesuatu yang telah diperjanjikan, baik menyangkut jangka waktu, prestasi dan kontra prestasinya⁶.

⁶ Muhammad Djumhana, *Hukum Perbankan di Indonesia*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000, hal. 356.

Dari pengertian kredit tersebut diatas, dapat dilihat adanya unsur-unsur dalam suatu perjanjian kredit, yaitu:

a. Kepercayaan

Keyakinan bahwa kredit yang diberikan akan benar-benar diterima kembali dimasa datang. Kepercayaan ini diberikan Bank, di mana sebelumnya telah dilakukan penelitian, penyelidikan tentang nasabah baik secara interen maupun eksteren.

b. Kesepakatan

Adanya kesepakatan antara si pemberi kredit (kreditur) dan penerima kredit (debitur). Kesepakatan ini dituangkan dalam suatu perjanjian di mana masing-masing pihak menandatangani hak dan kewajiban masing-masing.

c. Jangka waktu

Setiap kredit yang diberikan mempunyai jangka waktu tertentu, jangka waktu ini mencakup masa pengembalian kredit yang disepakati. Jangka waktu itu bisa berbentuk jangka pendek, menengah dan panjang.

d. Resiko

Adanya suatu tenggang waktu pengembalian akan menyebabkan suatu resiko tidak tertagihnya/kredit macet. Semakin panjang jangka waktu suatu kredit, maka akan semakin besar resikonya. Resiko ini menjadi tanggung jawab Bank, baik resiko yang disengaja oleh debitur yang lalai, maupun resiko yang tidak disengaja, misalnya bencana alam atau bangkrutnya debitur tanpa ada unsur kesengajaan dan melawan hukum.

e. Balas jasa

Merupakan keuntungan atas pemberian suatu kredit atau jasa yang kita kenal dengan nama bunga. Balas jasa dalam bentuk bunga dan biaya administrasi kredit ini merupakan keuntungan Bank.

2.1.2 Tujuan Pemberian Kredit

Pemberian kredit oleh perbankan menempati porsi terbesar dari kegiatan usaha Bank dalam penyaluran dana, yaitu 84,32% dari seluruh aktiva produktif perbankan. Aktiva produktif adalah penanaman dana Bank dalam bentuk kredit,

surat berharga, penyertaan dan penanaman lainnya yang bertujuan untuk memperoleh penghasilan.⁷

Kredit yang diberikan oleh Bank merupakan suatu pendapatan dari usaha Bank di samping jenis usaha yang lain. Pemberian kredit oleh Bank kepada debitur mempunyai tujuan tertentu, yaitu:

a. Tujuan umum

Sebagai sumber pembiayaan pembangunan nasional dan sebagai suatu sumber dana yang dapat disalurkan kepada masyarakat umum untuk digunakan dalam pembangunan nasional secara menyeluruh dalam berbagai bidang kehidupan baik hukum, ekonomi, sosial, budaya, melalui lembaga keuangan yang efisien dan dipercaya oleh masyarakat serta makin dijangkau oleh setiap masyarakat di seluruh tanah air dengan menciptakan iklim yang mendukung agar mampu meningkatkan peran aktif masyarakat.

b. Tujuan khusus

- Mencari keuntungan, yaitu bertujuan memperoleh hasil dari pemberian kredit, terutama dalam bentuk bunga yang diterima oleh Bank sebagai balas jasa dan biaya administrasi kredit yang dibebankan pada nasabah;
- Untuk meningkatkan dan membantu usaha nasabah yang memerlukan dana, baik dana investasi maupun dana untuk modal kerja. Bantuan dana tersebut diharapkan dapat mengembangkan dan memperluas usaha debitur
- Membantu pemerintah, bagi pemerintah semakin banyak kredit yang disalurkan oleh pihak Bank akan semakin baik. Hal ini berarti adanya peningkatan di berbagai sektor. Keuntungan pemerintah dari pemberian kredit ini adalah sektor penerimaan pajak dari keuntungan yang diperoleh nasabah Bank, memberikan kesempatan kerja dalam hal kredit pengembangan usaha atau perluasan usaha akan membutuhkan tenaga kerja, meningkatkan jumlah barang dan jasa, menghemat devisa dan meningkatkan devisa negara.

⁷ Heru Soeprapto, *Hak Tanggungan Sebagai Pengaman Kredit Perbankan*. Bandung: Citra PT. Aditya Bakti, 1996, hal. 98.

- Manfaat lain bagi pemerintah dan masyarakat adalah penyaluran kredit kepada dunia usaha secara makro ekonomi dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi Indonesia dengan meningkatnya sektor riil.

2.1.3 Fungsi Pemberian Kredit

Pemberian kredit menciptakan suatu kegairahan usaha, yang diharapkan dapat bermanfaat bagi debitur penerima kredit untuk mengelola usahanya yang dapat menghasilkan barang-barang sehingga jumlah barang yang beredar akan bertambah.

Untuk meningkatkan daya guna uang, bahwa uang yang disimpan oleh nasabah akan dapat digunakan oleh pihak yang membutuhkan dana untuk mengembangkan kegiatan usahanya, sehingga dana yang ada pada Bank dapat dimanfaatkan oleh setiap masyarakat, misalnya meningkatkan lalu lintas peredaran uang melalui kredit, peredaran uang kartal dan uang giral akan lebih berkembang. Selain itu pemberian kredit juga dapat dikatakan sebagai alat stabilitas ekonomi karena dengan adanya pemberian kredit akan menambah jumlah barang yang diperlukan oleh masyarakat. Semakin banyak kredit yang disalurkan untuk kegiatan dan perluasan usaha maka dapat meningkatkan pemerataan pendapatan.

2.1.4 Faktor-faktor Penyebab Kredit Macet

Kredit macet yang selama ini melanda kalangan perbankan di Indonesia bisa terjadi karena berbagai sebab yang satu sama lain dapat saling berkaitan. Namun pada dasarnya kredit macet disebabkan oleh 3 (tiga) faktor, yaitu:

a. Syarat-syarat pemberian kredit tidak ditaati

Untuk mendapatkan kredit, seorang nasabah (debitur) harus melalui tahapan-tahapan yang telah ditetapkan oleh Bank. Hal ini dilakukan oleh pihak Bank untuk memastikan bonafiditas debitur terhadap prestasinya di kemudian hari, sehingga pihak Bank mempunyai keyakinan atas kemampuan dan kesanggupan debitur untuk melunasi hutangnya sesuai dengan yang diperjanjikan. Ada 5 (lima) tahap yang dilakukan oleh Bank untuk menyeleksi calon debitur agar kredit yang akan diberikan tidak menimbulkan masalah di kemudian hari. Lima tahap tersebut adalah tahap

pengajuan permohonan kredit, tahap penilaian kredit, tahap analisis kredit, tahap keputusan kredit dan tahap perjanjian kredit, serta tahap pengawasan kredit. Kelima tahap tersebut merupakan tahap-tahap aman untuk mengamankan dan mengantisipasi resiko kredit yang telah disalurkan oleh Bank. Atau dengan kata lain, seandainya persyaratan kredit sebagaimana diuraikan di atas dilaksanakan sesuai dengan aturan yang berlaku serta didukung Pejabat Bank yang profesional, maka kemungkinan kredit macet dapat ditekan sekecil mungkin. Namun sayang, adanya kolusi baik di Bank Pemerintah yang melibatkan debitur, Pejabat Bank, pemilik Bank beserta grupnya, dapat menyebabkan semua elemen positif yang terdapat dalam persyaratan-persyaratan kredit tidak bisa berjalan sebagaimana mestinya.

Adanya fasilitas kredit yang diperoleh debitur karena adanya rekomendasi dari pegawai Bank itu sendiri maupun dari pejabat tertentu, maka pertimbangan pemberian kredit tidak lagi dilandasi oleh norma-norma yang benar dan sehat karena faktor subjektif yang menjadi titik tolak penilaian dan keputusan. Unsur kepentingan menonjol, objektivitas kurang diperhatikan dan keputusan yang dipaksakan, sehingga kredit yang disalurkan hanya berdasarkan pertimbangan-pertimbangan subjektif tersebut menjadi macet.

b. Pengurusan perusahaan yang keliru

Disamping persyaratan-persyaratan kredit yang tidak diterapkan sebagaimana mestinya, penyebab kredit macet juga tidak lepas dari pengurusan perusahaan yang keliru. Pengurusan perusahaan yang keliru ini disebabkan karena faktor manusianya. Tidak dapat dipungkiri bahwa bisnis adalah manusia, keberhasilan atau kegagalan bisnis adalah akibat tindakan manusia pelaku bisnis dalam upaya mencapai tujuan bisnis mereka. Hal ini menyangkut sikap pengusaha Indonesia yang tidak profesional dalam mengelola perusahaan.

Sekarang ini, sikap dunia usaha Indonesia adalah ingin secepatnya menjadi pengusaha besar yang mempunyai banyak perusahaan atau sering juga disebut konglomerat. Hal ini dimaksudkan untuk memupuk citra pribadi mereka dihadapan rekan sesama pengusaha atau dihadapan kalangan perbankan dan pejabat tinggi pemerintah, karena dengan menampakkan diri sebagai pengusaha besar, mereka

beranggapan segala urusan akan mudah diatasi. Tetapi dipihak lain mereka senantiasa berusaha tampil secara *low profile* kalau berada dalam media publik, apalagi yang secara cermat mengungkap aset investasi serta wawasan strategik mereka.⁸ Karena itu tidak mengherankan bila banyak pengusaha di Indonesia yang melakukan investasi besar-besaran tanpa batas yang bisa dicerna dengan ukuran-ukuran yang wajar, walaupun tidak didukung sumber daya manusia dan *cash flow* yang memadai.

Dampak dari sikap pengusaha ini adalah tidak jarang ditemui pengusaha yang mendapatkan fasilitas kredit dari suatu Bank, tetapi oleh pengusaha tersebut fasilitas kreditnya tidak digunakan seluruhnya untuk investasi tapi untuk mendirikan beberapa perusahaan lagi atau investasi ke perusahaan lain yang tidak sesuai dengan proposal waktu mengajukan kredit. Karena tidak didukung sumber daya manusia dan *cash flow* yang memadai, maka fasilitas kredit yang didapat dari Bank tidak bisa dikelola menjadi jenis usaha yang menguntungkan. Akibatnya, kredit menjadi macet.

c. Kondisi ekonomi di Indonesia

Sebagai sub-sektor perekonomian, perkembangan perbankan sangat erat kaitannya dengan perkembangan makro ekonomi. Kondisi makro ekonomi memang tidak secara langsung memberi dampak kepada sektor perbankan, namun melalui multiplier efek agaknya tidak bisa dipungkiri bahwa yang paling membawa akibat kepada lembaga perbankan adalah kausatif yang berasal dari kondisi makro ekonomi. Untuk mengetahui relevansi kondisi makro ekonomi terhadap masalah yang dihadapi sektor perbankan, maka perlu dikaji kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah.

Dikeluarkannya Paket Oktober 1988 (Pakto 27 Oktober 1988) oleh Pemerintah ternyata menciptakan perkembangan perbankan yang sangat pesat. Dalam Pakto 27 ini disebutkan bahwa kepada pemilik modal/uang diberikan kesempatan seluas-luasnya untuk mendirikan bank-bank dengan fasilitas yang mudah dan tidak perlu melalui izin dari Menteri Keuangan Republik Indonesia.

⁸ Kwik K.G, *Penanggulangan Menyeluruh Kredit Macet*, Kompas, 2 Maret 1994.

Meningkatnya jumlah Bank menimbulkan persaingan yang ketat antar Bank. Berbagai insentif yang menarik bermunculan, dari tingkat bunga deposito dan tabungan yang cukup tinggi hingga berbagai hadiah, dimaksudkan untuk menarik dana dari masyarakat. Namun sayang, meningkatnya jumlah Bank tidak diikuti dengan meningkatnya jumlah tenaga profesional di bidang perbankan sehingga pada saat itu banyak terjadi "bajak-membajak" pegawai Bank, bahkan banyak pengusaha yang beralih profesi sebagai bankir. Pada saat itu kondisi lembaga perbankan di Indonesia mirip "toko swalayan" yang banyak menyajikan produk-produk perbankan dengan hadiah yang menarik tanpa dikelola sebagaimana layaknya. Bahkan banyak pula bank-bank yang menyalurkan kredit kepada masyarakat dalam bentuk kredit konsumtif tanpa seleksi yang ketat dan hati-hati sebagaimana terdapat dalam norma-norma perkreditan.⁹

2.1.5 Jaminan Kredit dan Kaitannya Terhadap Eksekusi

Dalam suatu perjanjian kredit/perjanjian pengakuan utang, para debitur atau kreditur mempunyai hak dan kewajiban, dan masing-masing terikat oleh isi dari perjanjian kredit tersebut. Untuk memberi kepastian bahwa debitur akan memenuhi kewajibannya kepada kreditur, maka diperlukan suatu jaminan.

Jelasnya, pemberian suatu jaminan oleh debitur kepada kreditur adalah bahwa Bank pemberi pinjaman ingin mendapatkan kepastian tentang kembalinya pinjaman yang diberikan kepada debitur sesuai dengan jadwal waktu yang telah ditetapkan dan disetujui bersama.

Untuk mendapatkan kepastian tentang jaminan kredit itu maka Bank dapat menempuh cara dengan pengikatan secara hukum barang-barang milik debitur sebagai jaminan kredit. Biasanya yang dijamin adalah sesuatu yang dapat dinilai dengan uang. Realisasi pinjaman ini juga selalu berupa mencairkan benda-benda jaminan dan mengambil dari hasil penguangan jaminan benda jaminan itu dan menjadi hak kreditur. Pengikatan secara hukum terhadap barang-barang milik debitur oleh kreditur biasanya dilakukan dengan mengadakan jaminan khusus. Menurut Pasal 1131 KUHP, segala harta kekayaan seorang debitur baik yang

⁹ Tempo, 8 Januari 1994, hal. 24.

berupa benda bergerak maupun benda-benda tetap, baik yang sudah ada maupun yang baru akan ada dikemudian hari, menjadi jaminan bagi semua perikatan hutangnya. Dengan berlakunya ketentuan Pasal 1131 KUHPer tersebut maka dengan sendirinya atau demi hukum terjadilah pemberian jaminan oleh seorang debitur kepada setiap krediturnya atas segala kekayaan debitur itu. Selanjutnya Pasal 1132 KUHPer mengatakan bahwa "Kebendaan tersebut menjadi jaminan bersama-sama bagi semua orang yang mengutangkannya, pendapatan penjualan benda itu dibagi-bagi menurut keseimbangan, yaitu menurut besar kecilnya piutang masing-masing kecuali diantara para piutang ada alasan yang sah untuk didahulukan."¹⁰

Berbeda dengan jaminan umum yang didasarkan atas dasar Pasal 1131 KUHPer sebagaimana disebutkan diatas, maka terhadap pemegang jaminan hutang yang khusus (yang bersifat kebendaan), oleh hukum diberikan hak preferens. Artinya kreditur diberikan kedudukan yang lebih tinggi (didahulukan) pembayaran hutangnya yang diambil dari hasil penjualan benda jaminan hutang, sedangkan jika ada sisa dari penjualan benda jaminan hutang, baru dibagi-bagikan kepada kreditur yang lainnya.¹¹

Sebagaimana telah dikatakan sebelumnya diatas, hak jaminan khusus, seperti juga jaminan umum, tidak memberikan jaminan bahwa tagihan pasti akan dilunasi, tetapi hanya memberikan kepada kreditur kedudukan yang lebih baik dalam penagihannya, lebih baik dari kreditur konkuren yang tidak memegang hak jaminan khusus atau dengan kata lain relatif lebih terjamin dalam pemenuhan tagihannya.¹²

Berdasarkan pertimbangan diatas, maka pihak kreditur cenderung untuk meminta jaminan hutang yang khusus dari pihak debitur agar pembayaran hutangnya menjadi aman. Jaminan khusus (yang bersifat kebendaan) tersebut misalnya berupa Hipotik, Fidusia, Hak Tanggungan dan Gadai.¹³

Telah disebutkan sebelumnya bahwa latar belakang adanya jaminan kredit adalah bahwa Bank pemberi pinjaman ingin mendapatkan kepastian tentang

¹⁰ Mariam Darus Badruzaman, *Perjanjian Kredit Bank*, Cet. 1, Bandung: Alumni, 1978, hal. 77.

¹¹ Munir Fuadi, *Pengantar Hukum Bisnis, Menata Bisnis Modern di Era Globalisasi*, Cet. 1, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002, hal. 117.

¹² J. Satrio, *Hukum Jaminan Hak Jaminan Kebendaan*, Cet. IV, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2002, hal. 9.

¹³ Munir Fuadi, *ibid.*, hal. 138

kembalinya pinjaman yang diberikan kepada debitur sesuai dengan jadwal waktu yang telah ditetapkan dan disetujui bersama.

Apabila dikemudian hari ternyata bahwa debitur tidak menepati janjinya (cidera janji) dalam membayar hutang tepat pada waktunya, maka Bank pemberi pinjaman dapat menjual barang jaminan yang telah diikat tadi, untuk menutup sisa tagihan yang masih ada. Bila hasil penjualan ini lebih besar dari pada sisa tagihan, maka selisih antara hasil penjualan dengan sisa tagihan, akan diserahkan kepada debitur yang bersangkutan.

Apabila jaminan kredit berupa barang (tetap maupun bergerak), maka Bank akan melakukan penjualan. Penjualan hanya dapat dilakukan di bawah tangan (tidak melalui proses lelang) apabila Bank telah memperoleh kuasa untuk menjual, sebagaimana tercantum sebagai salah satu klausula dalam perjanjian kredit. Namun apabila Bank tidak mendapat kuasa yang demikian, maka penjualan barang harus dilakukan melalui prosedur lelang, termasuk barang-barang yang pengikatannya dilakukan secara Hipotik dan Gadai.¹⁴

2.1.6 Upaya Penyelamatan Kredit Macet

Bentuk penyelamatan kredit macet menurut ketentuan Bank Indonesia adalah sebagai berikut:

- a. *Rescheduling*, atau penjadwalan kembali. Yaitu upaya berupa melakukan perubahan syarat-syarat perjanjian kredit yang berkenaan dengan jadwal pengembalian/pembayaran kembali kredit atau jangka waktu kredit termasuk masa tenggang dan termasuk perubahan besarnya jumlah angsuran.
- b. *Reconditioning*, atau persyaratan kembali. Yaitu upaya melakukan perubahan atas sebagian atau seluruh syarat-syarat perjanjian kredit yang tidak terbatas hanya kepada perubahan jadwal angsuran atau jangka waktu kredit.
- c. *Restructuring*, atau penataan kembali. Yaitu upaya berupa perubahan syarat-syarat perjanjian kredit berupa pemberian tambahan kredit atau melakukan konversi atas sebagian atau seluruh dari kredit macet itu menjadi penyertaan dalam perusahaan dan atau konversi seluruh atau sebagian tunggakan bunga

¹⁴ Alisidin, *Bunga Rampai Hukum Perbankan*, Cet. I, Jakarta: UIC, 2004, hal. 55.

menjadi kredit baru. Pemberian kredit baru ini dimaksudkan supaya perusahaan yang macet kreditnya diharapkan dapat bangkit kembali melakukan aktivitas usahanya sehingga nasabah dapat membayar kembali tunggakan cicilan beserta bunganya.

2.2 Penyelesaian Kredit Macet Bank Mandiri Oleh PUPN/DJPLN Sebelum PP Nomor 33 Tahun 2006 Berlaku

Penyelesaian kredit macet melalui pendekatan hukum tidak akan digunakan oleh kreditur (Bank) apabila debitur mempunyai itikad baik untuk menyelesaikan kredit. Namun apabila debitur setelah ditegur dan dihubungi oleh Bank ternyata menunjukkan sikap dan perilaku yang tidak kooperatif seperti memberikan janji-janji kosong serta sering kali tidak memenuhi panggilan Bank atau menghindar bila didatangi Bank baik ke tempat ia bekerja maupun kerumahnya, maka Bank akan menempuh upaya melalui pendekatan hukum tanpa meminta persetujuan dari debitur sebelumnya. Adapun cara penyelesaian kredit macet yang dapat dilakukan oleh Bank sebelum PP Nomor 33 Tahun 2006 berlaku, adalah melalui jalur Pengadilan untuk Bank Swasta dan melalui PUPN/DJPLN untuk Bank Pemerintah.

2.2.1 Sejarah Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN)

Landasan pokok keberadaan dan kewenangan PUPN bersumber dari Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960. PUPN dibentuk dengan Keputusan Menteri Pertama No. 454/MP/1961 tanggal 26 Desember 1961. Motivasi pencetus badan PUPN didasarkan atas kenyataan pada saat itu sangat banyak piutang negara atau dana-dana yang dikeluarkan Pemerintah, baik untuk merombak struktur perekonomian maupun untuk meningkatkan pembangunan. Tapi ternyata sebagian besar dana-dana tersebut tidak kembali ke kas negara. Oleh karena itu perlu diambil langkah dan cara penanggulangan yang cepat, agar dana-dana tersebut kembali segera ke kas negara untuk dipergunakan bagi pembangunan nasional.¹⁵

¹⁵ Bachtiar Sibarani, *Pengurusan Piutang Negara Berjalan Maju Mundur, Kajian Hukum Ekonomi Maju dan Bisnis*, Jakarta: Yayasan Pusat Pengkajian Hukum, 2002, hal. 338.

Disamping Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960, sebagai landasan hukum pokok PUPN, dalam gerak operasionalnya PUPN diperlengkapi dengan hukum acara sebagaimana yang ditegaskan dalam penjelasan khusus Pasal 11. Untuk lebih meningkatkan pelaksanaan pengurusan piutang negara, maka dengan Keputusan Presiden No. 11 Tahun 1976 tentang PUPN dan Badan Urusan Piutang Negara (BUPN), telah dibentuk BUPN yang menyelenggarakan pelaksanaan pengurusan piutang negara BUPN ini, yang berada langsung dibawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Keuangan.

Selanjutnya dengan Keputusan Menteri Keuangan No. 341/KMK.01/1990 tanggal 14 Maret 1990, kedudukan dan tanggung jawab pembinaan unit organisasi lelang telah dipindahkan dari Direktorat Jenderal Pajak ke dalam lingkungan BUPN terhitung mulai 1 April 1990. Dengan adanya perpindahan itu, maka pemerintah menerbitkan Keputusan Presiden No. 21 Tahun 1991 tentang Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara (BUPLN), yang mengubah BUPN menjadi BUPLN. Sebagai perpanjangan tangan BUPLN di daerah, dibentuk 9 (sembilan) Kantor Wilayah (Kanwil) BUPLN yang masing-masing membawahi sejumlah Kantor Pelayanan Pengurusan Piutang Negara (KP3N) dan Kantor Lelang Negara (KLN). Pada saat itu organisasi PUPN telah mengalami perkembangan dengan pembentukan PUPN Cabang pada sejumlah Kabupaten/Daerah Tingkat II.

Selanjutnya berdasarkan Keputusan Presiden No. 177 Tahun 2000 dan No. 84 Tahun 2001, BUPLN telah diubah menjadi Direktorat Jenderal Piutang dan Lelang Negara (DJPLN), dan dengan Keputusan Menteri Keuangan No. 2/KMK.01/2001 dan No. 445/KMK.01/2002 untuk tingkat daerah telah ditetapkan 9 (sembilan) Kanwil DJPLN yang membawahi sejumlah Kantor Pelayanan Piutang dan Lelang Negara (KP2LN) yang merupakan penggabungan dari KP3N dengan KLN.¹⁶

Pada tahun 2006 DJPLN bertransformasi menjadi Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN) sesuai dengan Peraturan Presiden No. 95 Tahun 2006 dan sejak bulan Juli 2007 KP2LN berubah nama menjadi Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL).

¹⁶ Bachtiar Sibarani, *ibid*, hal. 31.

2.2.2 Tugas PUPN

PUPN merupakan Panitia Interdepartemental terdiri dari PUPN Pusat, Wilayah dan Cabang. PUPN Pusat berkedudukan di Jakarta dan anggota-anggotanya diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, berasal dari wakil-wakil berbagai instansi seperti Departemen Keuangan, Bank Indonesia, Kepolisian Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung. PUPN Wilayah adalah Panitia di tingkat Kantor Wilayah yang anggota-anggotanya diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Keuangan, berasal dari wakil-wakil Departemen Keuangan, Bank Indonesia, Kepolisian Republik Indonesia, Kejaksaan Tinggi, dan Pemerintah Daerah. PUPN Cabang adalah Panitia di tingkat KP2LN yang berada di bawah koordinasi PUPN Wilayah yang anggota-anggotanya diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Keuangan.¹⁷

Pasal 4 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 menentukan bahwa PUPN bertugas mengurus piutang negara, yang adanya dan besarnya telah pasti menurut hukum, tetapi penanggung hutang (debitur) tidak melunasi hutangnya sebagaimana mestinya. Selanjutnya Pasal 8 *juncto* Pasal 12 Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 mengatur bahwa instansi-instansi pemerintah dan badan-badan negara yang langsung atau tidak langsung dikuasai negara, wajib menyerahkan piutang yang adanya dan besarnya telah pasti menurut hukum kepada PUPN. Yang dimaksud dengan adanya dan besarnya telah pasti menurut hukum yaitu sebelum piutang negara diserahkan kepada PUPN, penyerah piutang (kreditur/Bank Pemerintah) harus sudah mengadakan penelitian dan menetapkan jumlah piutang negara yang dituntut berdasarkan perjanjian hutang piutang antara penyerah piutang (kreditur) dan penanggung hutang (debitur) yang pada hakekatnya merupakan undang-undang bagi yang membuatnya. Di samping itu, penyerahan piutang juga wajib menyerahkan dokumen (alat bukti) yang membuktikan bahwa piutang negara telah memenuhi ketentuan piutang macet, serta adanya dan besarnya telah pasti menurut hukum.¹⁸

Secara sepintas nampaknya ada dualisme lembaga dalam pengurusan piutang negara yaitu oleh PUPN dan oleh DJKN. Dualisme tersebut sebenarnya tidak terjadi

¹⁷ Samsul Chorib, *Penyelesaian Kredit Macet oleh PUPN/BUPN dan Masalah Yang Timbul Dalam Praktek*, Makalah, Jakarta: 1996, hal. 3.

¹⁸ *ibid*, hal. 9-10.

karena DJKN dibentuk di lingkungan Departemen Keuangan untuk menyelenggarakan pelaksanaan tugas PUPN karena tugas PUPN dalam pengurusan piutang negara hanya sebatas melakukan pembahasan melalui rapat berkala.¹⁹

Dari ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 dan Pasal 2 Keputusan Presiden No. 11 Tahun 1976, dapat diketahui bahwa tugas PUPN antara lain:

- a. Melakukan pengurusan piutang negara yang harus dibayar kepada instansi-instansi Pemerintah dan Badan-badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang modal atau kekayaannya sebagian atau seluruhnya milik negara, baik di Pusat maupun di Daerah.
- b. Melakukan pengawasan-pengawasan terhadap piutang-piutang, kredit-kredit yang telah dikeluarkan oleh instansi-instansi Pemerintah dan BUMN, baik di Pusat maupun di Daerah.

Itulah tugas pokok PUPN. Tugasnya bukan "mengadili", tetapi melakukan "pengurusan, penataan dan pengawasan". Dengan kata lain, tugas utama PUPN adalah "melindungi dan menagih pembayaran" piutang negara agar segera dapat dikembalikan oleh debitur ke kas negara yang bersangkutan. Tindakan yang dilakukan PUPN memiliki ciri yang hampir sama dengan penagihan *grosse* akta, yaitu dapat menagih langsung tanpa melalui proses dan campur tangan pengadilan.

2.2.3 Wewenang PUPN

Dalam melaksanakan tugas menyelesaikan piutang negara secara final, PUPN dengan kuasa undang-undang diberi kewenangan untuk:

- a. Membuat Pernyataan Bersama (PB) antara Ketua PUPN dengan pihak debitur tentang:
 - Jumlah kewajiban (hutang) debitur.
 - Waktu pemenuhan pelunasan kewajiban.
 - PB mempunyai kedudukan seperti putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, yang eksekutabel (dapat dieksekusi),

¹⁹ Pasal 2, Pasal 3 ayat (2) dan Pasal 5 Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 11 Tahun 1976 tentang PUPN dan BUPLN.

dan PB tersebut berkepalanya "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa".

- b. Menetapkan dan melaksanakan Surat Paksa, berupa surat penetapan yang memerintahkan agar debitur membayar lunas seluruh kewajibannya sekaligus dalam waktu 1 x 24 jam. Surat Paksa ini apabila tidak dipenuhi oleh debitur, akan ditindak lanjuti oleh PUPN/DJKN dengan:
- Menjalankan sita eksekusi terhadap harta kekayaan debitur.
 - Menjalankan penjualan lelang atas harta kekayaan debitur yang telah disita melalui perantara KLN.²⁰
 - Menerbitkan Surat Perintah Pencegahan Bepergian Keluar Negeri. Kewenangan ini diberikan kepada Menteri Keuangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 Tentang Keimigrasian, Bab 11 Pasal 11.²¹
 - Menerbitkan Surat Perintah Penyanderaan terhadap debitur dengan persetujuan Kepala Kejaksaan Tinggi.²²
 - Pemblokiran Benda Jaminan. Pemblokiran benda jaminan milik debitur merupakan salah satu langkah maju dari PUPN/DJPLN dalam rangka pengembalian piutang macet. Hal ini diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan No. 376/KMK.01/1995 yang mengatur tentang Pelaksanaan Pemblokiran dan Penyitaan Kekayaan Penanggung Hutang/Penjamin Hutang Yang Tersimpan Pada Bank oleh PUPN/DJPLN.

2.2.4 Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN)

Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN) adalah suatu Direktorat Jenderal yang mempunyai tugas merumuskan serta melaksanakan kebijakan dan standarisasi teknis di bidang kekayaan negara, piutang negara dan lelang sesuai

²⁰ Yahya Harahap, *Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata*, Cet.1, Jakarta: Gramedia, 1988, hal 38.

²¹ Darminto Hartono, *Analisis Mekanisme Pola Penanganan Piutang Negara dan Pembentukan Sebuah Model*, Artikel, Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 17, Januari 2002, hal. 21.

²² Bachtiar Sibarani, *op.cit.*, hal. 30.

dengan kebijakan yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ditingkat regional terdapat 17 (tujuh belas) Kanwil DJKN dan di tingkat operasional terdapat 70 (tujuh puluh) Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL).

2.2.5 Hubungan PUPN Dengan DJKN

Sampai sekarang masih banyak pihak yang belum mengetahui secara lengkap dan benar mengenai lembaga PUPN dan DJKN. Belum dipahaminya Undang-undang, peraturan, dan muatan hukum yang terkandung dalam lembaga tersebut serta keterkaitannya dengan sistem hukum yang sudah ada menimbulkan dampak adanya persepsi yang tidak tepat dengan maksud, tujuan, dan sasaran yang ditetapkan. Banyak pihak yang belum mengetahui secara benar bagaimana sebenarnya hubungan antara PUPN dan DJKN itu sendiri baik ditinjau dari sudut kelembagaannya, ruang lingkup tugas maupun kewenangannya.²³

PUPN mempunyai wewenang mengurus piutang negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960. Pelaksanaan produk hukum (putusan) wewenang PUPN dilakukan oleh DJKN yang mempunyai kantor operasional yang dikoordinasi Kantor Wilayah.

Selain daripada itu, hubungan antara PUPN dan DJKN dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Wilayah Kerja PUPN adalah meliputi wilayah kerja DJKN;
- b. Kantor Tempat PUPN berada sama dengan kantor DJKN;
- c. Direktur Jenderal DJKN karena jabatannya adalah Ketua PUPN Pusat;
- d. Sekretaris DJKN karena jabatannya adalah Sekretaris PUPN Pusat;
- e. Anggaran PUPN dalam melaksanakan tugasnya melakukan pengurusan piutang negara berasal dari anggaran yang dibebankan kepada anggaran DJKN;
- f. Pelaksanaan keputusan yang merupakan kewenangan PUPN diselenggarakan oleh DJKN;

²³ Samsul Chorib, *op.cit.*, hal. 34.

- g. DJKN mempunyai tugas merumuskan dan melaksanakan kebijakan dan standarisasi teknis di bidang piutang negara dan lelang baik yang berasal dari penyelenggaraan tugas PUPN maupun berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- h. Juru sita piutang negara yang melakukan penyampaian Surat Paksa, penyitaan terhadap barang jaminan, dan/atau harta kekayaan penanggung hutang, seluruhnya merupakan pegawai pada DJKN.

2.2.6 Mekanisme Penyerahan Kredit Macet Di Bank Mandiri Kepada PUPN/DJPLN Sebelum PP 33 Tahun 2006 Berlaku

Penyelesaian kredit macet pada Bank Mandiri sebelum PP Nomor 33 Tahun 2006 berlaku, didahului dengan melakukan peringatan kepada debitur agar segera menyelesaikan hutangnya. Dengan demikian sebelum piutang negara yang telah macet tersebut diserahkan penyelesaiannya kepada PUPN/DJPLN, terlebih dahulu kreditur harus melakukan upaya penyelesaian intern kepada debitur. Apabila upaya tersebut tidak berhasil maka kreditur wajib menyerahkan penyelesaian piutang negara macet tersebut kepada PUPN/DJPLN. PUPN/DJPLN dalam menerima suatu penyerahan piutang negara akan meneruskan kepada KP2LN yang kemudian akan melakukan penelitian tahap pertama pada Sub Bagian Umum. Sub Bagian Umum mempunyai tugas melakukan urusan kepegawaian, keuangan, tata usaha, rumah tangga, dan pengkoordinasian penyelesaian temuan hasil pemeriksaan aparat pengawasan fungsional, penyiapan bahan penyusunan rencana strategik dan laporan akuntabilitas, serta penatausahaan, pengamanan, pengawasan barang milik negara di lingkungan KPKNL. Kemudian Sub Bagian Umum melimpahkan kepada seksi piutang negara untuk diproses lebih lanjut. Setelah diteliti kelengkapan data dan ternyata memenuhi persyaratan penyerahan piutang negara, maka akan dibuat Surat Pernyataan Penerimaan Pengurusan Piutang Negara (SP3N). Selanjutnya PUPN/DJPLN melakukan panggilan kepada debitur untuk datang dan menghadap ke PUPN/DJPLN guna diminta pertanggungjawabannya dalam penyelesaian hutangnya tersebut. Bila debitur tidak datang, maka dibuat panggilan terakhir. Bila debitur datang menghadap dan berhasil diwawancarai, kemudian dibuat Pernyataan Bersama

(PB) dan/atau kalau debitur datang menghadap dan diwawancarai namun tidak mau menandatangani PB, karena satu dan lain hal, maka dibuat Penetapan Jumlah Piutang Negara (PJPN).

PUPN/DJPLN dalam melaksanakan pengurusan piutang negara macet dapat menerbitkan Surat Paksa (SP), Pelaksanaan Surat Paksa (PSP), Surat Perintah Penyitaan (SPP), pelaksanaan penyitaan dan Surat Perintah Penjualan Barang Sitaan (SPPBS) dalam hal eksekusi lelang. Pasal-pasal eksekusi dalam Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 ini merupakan sumber hukum yang mengatur kewenangan "Parate Eksekusi" yang dilimpahkan undang-undang kepada PUPN/DJPLN.²⁴ Parate eksekusi adalah suatu keputusan yang mempunyai kekuatan hukum yang tetap atau daya laku eksekutorial tanpa keterlibatan dan penetapan/fiat pengadilan (hakim) dalam memutus suatu perkara perdata, dalam arti PUPN/DJPLN dapat melakukan eksekusi secara langsung. Bahkan pengadilan pun tidak dapat membatalkannya.²⁵

Sudikno Mertokusumo mengemukakan bahwa "untuk kepentingan agar terjamin haknya sekiranya gugatan dikabulkan nantinya, maka undang-undang menyediakan upaya untuk menjamin hak tersebut dengan "*penyitaan arres beslag*".²⁶

Jadi upaya yang dapat ditempuh salah satunya adalah melakukan tindakan penyitaan atas barang jaminan hutang milik debitur, bila ketentuan dalam SP dan PB tidak dapat dipenuhi oleh debitur.

Setelah dirundingkan oleh panitia dengan debitur dan diperoleh kata sepakat tentang jumlah hutangnya yang masih harus dibayar, termasuk perhitungan bunga dan uang, denda yang tidak bersifat pidana, serta biaya-biaya yang bersangkutan dengan piutang ini, maka oleh Ketua Panitia dan debitur dapat dibuat suatu PB yang memuat jumlah tersebut dan memuat kewajiban debitur hutang untuk membayar dan melunasinya.

²⁴ Yahya Harahap, *op.cit.*, hal. 4.

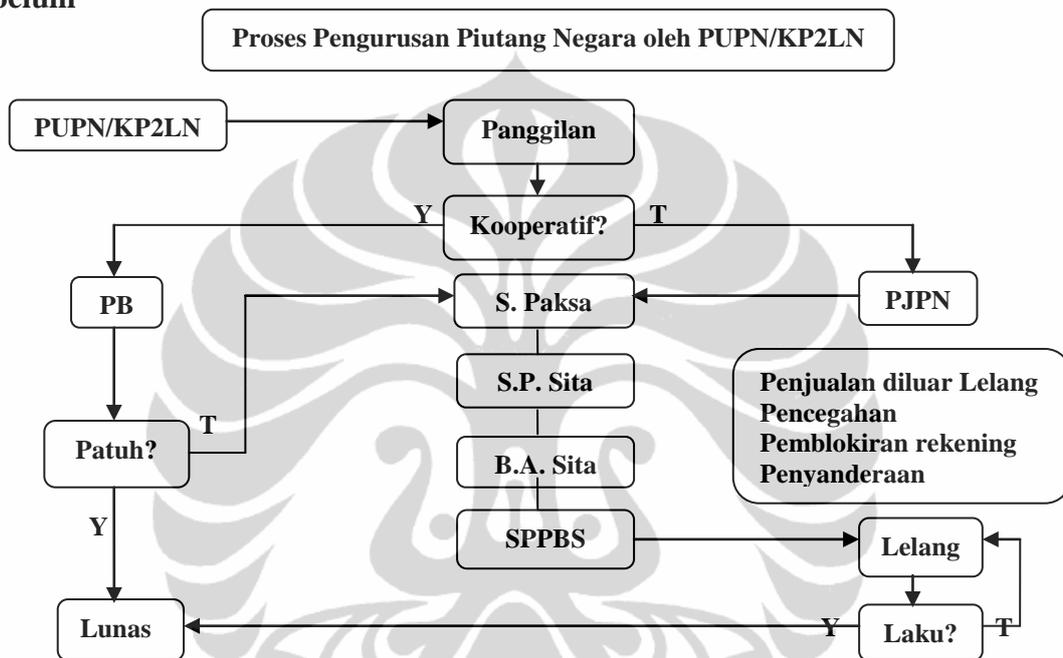
²⁵ Soetarwo Soemowijoyo, *Eksekusi oleh PUPN*, Proyek Pendidikan dan Latihan BPLK Departemen Keuangan RI, Jakarta, 1996, hal. 13

²⁶ *Ibid.*, hal. 161.

2.2.6.1 Pelaksanaan Proses Penyelesaian Kredit Macet Yang Berasal Dari Bank Mandiri Oleh PUPN/DJPLN Sebelum PP Nomor 33 Tahun 2006 Berlaku

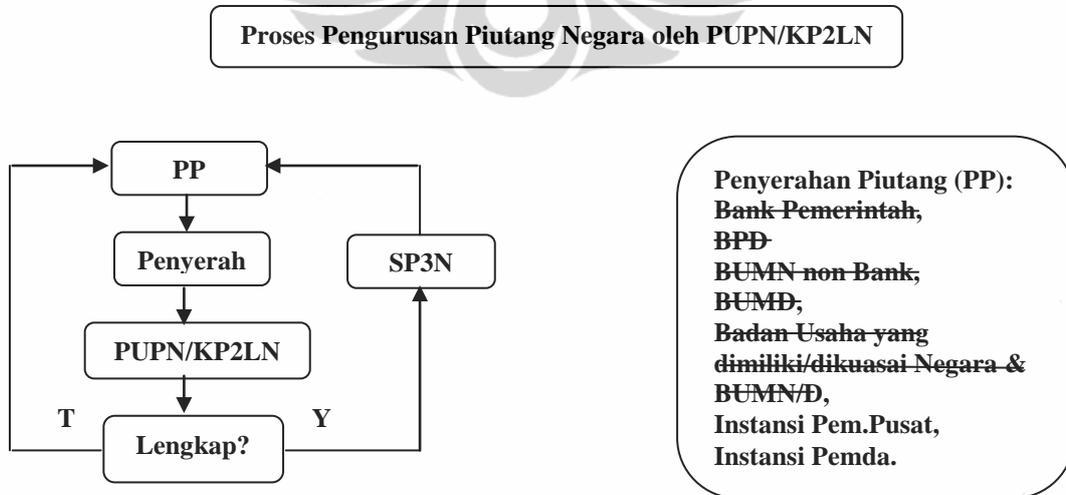
Berikut ini adalah alur proses pengurusan piutang negara oleh PUPN/DJPLN sebelum dan sesudah PP Nomor 33 Tahun 2006 berlaku.

Sebelum



Gambar 2.1

Sesudah



Gambar 2.2

Dari hasil penelitian yang penulis lakukan, dalam melakukan penagihan kredit macet, Bank Mandiri memberikan peringatan-peringatan kepada debitur bahkan dilakukan restrukturisasi kredit agar dapat memberikan keringanan kepada debitur dalam membayar hutangnya. Setelah Bank Mandiri melakukan berbagai usaha-usaha untuk menyelesaikan kredit macet tetapi tidak berhasil yang disebabkan karena tidak ada kesediaan debitur dan debitur "nakal" maka Bank Mandiri melakukan langkah-langkah sebagai berikut:²⁷

a. Penyerahan piutang

Bank Mandiri wajib menyerahkan kredit macet kepada PUPN/DJPLN secara tertulis disertai dengan resume yang memuat berbagai informasi dan dokumen-dokumen perjanjian kredit dan jaminan. Besarnya kredit macet yang dapat diserahkan pengurusannya kepada PUPN/DJPLN paling sedikit Rp. 2.000.000,- (dua juta rupiah). Namun batas dua juta rupiah ini tidak berlaku bagi piutang Pemerintah dan Lembaga Negara baik tingkat pusat maupun daerah.

Resume berkas penyerahan kredit macet memuat informasi:²⁸

- Identitas kreditur/penyerah piutang;
- Identitas debitur/penjamin hutang;
- Bidang usaha debitur;
- Keadaan usaha debitur pada saat diserahkan;
- Dasar hukum terjadinya hutang, antara lain perjanjian kredit, akta pengakuan hutang, peraturan atau dasar hukum lainnya;
- Jenis piutang negara antara lain kredit investasi, kredit modal kerja, kredit umum, dana reboisasi, atau jenis piutang negara lainnya;
- Penjamin kredit oleh pihak ketiga atau lembaga penjamin lainnya;
- Sebab-sebab kredit dinyatakan macet seperti kesalahan manajemen, debitur nakal, bencana alam, kerusuhan sosial atau sebab-sebab lainnya;
- Tanggal realisasi kredit dan tanggal-tanggal kreditur mengkategorikan kredit sesuai peraturan yang dikeluarkan Bank Indonesia dalam hal

²⁷ Wawancara dengan Bapak Anis Achmadi, Special Asset Management Loan Collection II Bank Mandiri, Jakarta, tanggal 11 Mei 2010.

²⁸ *Ibid.*

piutang negara berasal dari perbankan, atau tanggal debitur dinyatakan wanprestasi sesuai dengan perjanjian, peraturan, surat keputusan pejabat berwenang, sebab apapun dalam hal piutang negara berasal dari non perbankan;

- Rincian hutang yang terdiri dari saldo hutang pokok, bunga, dengan dan ongkos/biaya lainnya;
- Daftar barang jaminan, yang memuat uraian barang, pengikatan, kondisi dan nilai barang jaminan pada saat penyerahan, dalam hal penyerahan didukung oleh barang jaminan;
- Daftar harta kekayaan lainnya;
- Penjelasan singkat upaya-upaya penyelesaian hutang yang telah dilakukan oleh kreditur; dan
- Informasi lainnya yang dianggap perlu disampaikan oleh kreditur

Dokumen-dokumen yang dilampirkan dalam penyerahan pengurusan piutang negara sebagai berikut:²⁹

- Perjanjian kredit, akta pengakuan hutang, perubahan perjanjian dan lain-lain;
- Rekening koran, prima nota, faktur, dokumen sejenis yang membuktikan besarnya hutang;
- Dokumen barang jaminan serta pengikatannya dan surat-surat lainnya yang mendukung barang jaminan tersebut;
- Surat menyurat antara kreditur dengan debitur yang berkaitan dengan upaya penyelesaian hutang.

Apabila PUPN/DJPLN menilai informasi yang disampaikan dalam resume masih belum lengkap dan membutuhkan penjelasan maka PUPN/DJPLN dapat meminta kreditur untuk melengkapi data-data dan kalau perlu dapat memberikan penjelasan serta melakukan penelitian lapangan.

²⁹ *Ibid.*

b. Penelitian

Terhadap penyerahan pengurusan piutang dari kreditur tersebut diatas, PUPN/DJPLN mengadakan penelitian dan hasil penelitian dituangkan dalam Resume Hasil Penelitian Kasus. Berdasarkan resume dan dokumen penyerahan, PUPN/DJPLN menghitung besarnya piutang negara dengan memperhatikan hutang negara yang berasal dari perbankan atau non perbankan yaitu:

- Piutang negara perbankan dihitung terdiri dari hutang pokok, bunga, denda, dan ongkos-ongkos. Besarnya bunga, denda dan ongkos-ongkos ditetapkan paling lama 6 (enam) bulan setelah kredit digolongkan macet berdasarkan peraturan kolektibilitas kredit menurut Bank Indonesia. Bank Indonesia melalui Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 31/147/KEP/DIR tanggal 12 Nopember 1998 menetapkan bahwa kredit digolongkan macet jika terdapat tunggakan pokok dan/atau bunga yang telah melampaui 270 hari (9 bulan lebih). Jadi perhitungan 6 (enam) bulan setelah kredit digolongkan macet berarti bunga denda dan ongkos dihitung selama 15 bulan tunggakan.
- Biaya-biaya lain yang dikeluarkan oleh Bank seperti biaya asuransi, biaya pengikatan jaminan seperti hak tanggungan/hipotik, fidusia dan biaya perpanjangan hak atas tanah, biaya pengukuhan hak atas tanah dan biaya lain sebagaimana tetap dihitung dan ditambahkan sebagai piutang negara yang harus ditagihkan kepada debitur. Sebaliknya pembayaran angsuran yang dilakukan debitur setelah piutang dinyatakan macet dihitung sebagai pengurangan dari piutang negara.
- Piutang negara non perbankan dihitung berdasarkan perhitungan pada saat piutang jatuh tempo. Jika terdapat pembebanan bunga, denda dan/atau beban lainnya, besarnya bunga, denda dan atau beban lainnya ditetapkan paling lama 6 bulan setelah jatuh tempo, kecuali ditetapkan tersendiri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

c. Surat Penerimaan

Bila berkas penyerahan kreditur dinyatakan memenuhi persyaratan dan dapat dibuktikan adanya dan besarnya piutang negara oleh PUPN/DJPLN, maka PUPN/DJPLN menerima pengurusan piutang negara dengan menerbitkan Surat Penerimaan Pengurusan Piutang Negara (SP3N). Tetapi jika PUPN/DJPLN menyatakan penyerahan pengurusan piutang negara tidak memenuhi syarat karena tidak dapat dibuktikan adanya dan besarnya piutang negara maka PUPN/DJPLN menolak penyerahan pengurusan piutang negara dengan menerbitkan Surat Penolakan Pengurusan Piutang Negara.

d. Panggilan

Setelah PUPN/DJPLN menerbitkan SP3N sebagai bukti berkas penyerahan telah memenuhi persyaratan maka KP2LN melakukan tindakan-tindakan yang dapat dilakukan secara bersamaan, yaitu:

- Melakukan pemanggilan secara tertulis kepada debitur agar datang ke kantor KP2LN untuk dimintai keterangan/penjelasan/wawancara dalam rangka penyelesaian hutang. Apabila debitur dipanggil tidak datang maka paling lambat dalam waktu 7 (tujuh) hari kerja setelah tanggal menghadap yang ditetapkan dalam panggilan pertama, KP2LN melakukan pemanggilan kedua yang merupakan panggilan terakhir yang disampaikan oleh kurir atau menggunakan jasa pos. Apabila debitur tidak diketahui lagi tempat kediamannya maka KP2LN melakukan pengumuman panggilan melalui surat kabar harian atau media elektronik atau media massa lainnya atau melalui papan pengumuman di KP2LN. Pengumuman pemanggilan memuat identitas debitur dan keharusan debitur untuk menyelesaikan hutangnya kepada negara.

Untuk memenuhi panggilan debitur dapat mewakilkan kepada orang lain, dengan menunjukkan surat kuasa khusus yang dibuat oleh dan dihadapan Notaris atau surat kuasa yang dilegalisir Notaris (legalisasi).

- Melakukan pemeriksaan yang meliputi pemeriksaan debitur, kemampuan debitur, harta kekayaan lain dan pemeriksaan fisik barang jaminan.

Pemeriksaan dilakukan oleh pemeriksa (pegawai DJPLN) guna memperoleh informasi dan atau bukti-bukti dalam rangka penyelesaian piutang negara

- Pemblokiran barang jaminan/harta kekayaan lain milik debitur atau milik penjamin hutang. Hal ini dilakukan untuk mencegah agar debitur tidak mengalihkan atau menghilangkan barang jaminan itu. Pemblokiran dilakukan dengan menerbitkan Surat Pemblokiran.
- Pencegahan terhadap debitur dan penjamin hutang dilakukan agar debitur dan penjamin hutang tidak keluar dari wilayah Republik Indonesia yang bersifat sementara. Pencegahan dilakukan karena debitur beritikad tidak baik dan barang jaminan diperkirakan tidak bisa menutupi sisa hutang. Dengan kondisi ini debitur atau penjamin hutang akan menghindar dan tidak bertanggung jawab lagi untuk menyelesaikan piutang negara. Jangka waktu pencegahan berlaku paling lama 6 (enam) bulan dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali masing-masing selama 6 (enam) bulan. Pencegahan berakhir demi hukum jika jangka waktu pencegahan pertama berakhir dan tidak ada perpanjangan atau jangka waktu perpanjangan pencegahan kedua berakhir.

e. **Pernyataan Bersama (PB)**

Setelah debitur dipanggil secara tertulis kemudian datang memenuhi panggilan atau datang atas kemauan sendiri, KP2LN mengadakan wawancara dengan debitur tersebut tentang kebenaran adanya dan besar piutang negara serta cara-cara penyelesaiannya. Jika wawancara dengan debitur menunjukkan sikap kooperatif dan positif akan menyelesaikan hutangnya maka hasil wawancara dituangkan dalam Berita Acara tanya jawab yang ditandatangani debitur, Kepala KP2LN atau pejabat yang ditunjuk dan disaksikan sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi yang cukup menurut hukum. Berdasarkan Berita Acara tanya jawab tersebut maka dibuatlah Pernyataan Bersama (PB) yang ditandatangani oleh Ketua PUPN, debitur dan 2 (dua) orang saksi yang cukup menurut hukum. PB merupakan kesepakatan bersama antara Ketua

PUPN dengan debitur yang memuat pengakuan jumlah hutang yang harus dibayar debitur termasuk bunga, denda dan biaya-biaya dan memuat kewajiban/kesanggupan debitur untuk melunasi hutangnya. Karena PB ini memuat pengakuan jumlah hutang yang harus dibayar dan kewajiban/kesanggupan debitur untuk melunasi hutang tersebut yang oleh Undang-Undang diberikan kekuatan yang sama seperti keputusan pengadilan yang tetap dalam perkara perdata, maka PB ini secara yuridis dapat dinilai setara dengan *grosse* Akta Pengakuan Hutang, sehingga mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna (*Volledig*) dan kekuatan memaksa (*Dwingend bewijs*).

Pembuktian yang sempurna artinya bukti yang dianggap benar yang membuktikan adanya dan besarnya hutang debitur karena sama dengan putusan hakim yang pasti. Kekuatan memaksa artinya kalau debitur tidak melaksanakan pembayaran hutang seperti ditetapkan dalam PB tersebut maka PB dapat digunakan sebagai dasar penerbitan Surat Paksa, yang merupakan dasar hukum melakukan eksekusi atas barang jaminan dan atau harta kekayaan lain milik debitur yang tidak dijamin. Namun dalam sistem pengurusan piutang negara melalui PUPN/DJPLN ini, PB tidak digunakan sebagai dasar hukum mengeksekusi jaminan bila debitur tidak melaksanakan isi kesepakatan yang tertuang dalam PB, tetapi pelaksanaan eksekusi barang jaminan dijalankan dengan pengeluaran Surat Paksa. Oleh undang-undang Surat Paksa diberikan kekuatan hukum yang sama seperti *grosse* dari putusan hakim yang tetap/pasti dalam perkara perdata yang tidak dapat dimintakan banding atau kasasi.

f. Penetapan Jumlah Piutang Negara (PJPN)

PJPN diterbitkan apabila PB tidak dapat dibuat karena:

- Debitur tidak memenuhi panggilan dan atau pengumuman panggilan;
- Debitur tidak mengakui jumlah hutang tetapi tidak dapat memberikan bukti-bukti;

- Debitur mengakui jumlah hutang tetapi menolak menandatangani PB sehingga PJPN dibuat untuk mengatasi keinginan debitur yang dengan alasan-alasan tersebut diatas tidak bersedia membuat dan menandatangani PB. PJPN adalah sebagai pengganti PB. PJPN dibuat secara sepihak oleh PUPN sehingga hanya ditandatangani oleh Ketua PUPN.

g. Surat Paksa

Dalam hal debitur tidak menyelesaikan pembayaran piutang negara seperti yang ditetapkan dalam PB atau PJPN, maka tindakan yang dilakukan KP2LN adalah mengeluarkan Surat Paksa yang ditandatangani oleh Ketua PUPN kepada debitur untuk membayar sekaligus seluruh hutangnya dalam jangka waktu 1 x 24 jam (satu kali dua puluh empat) jam terhitung sejak tanggal diberitahukan.

Surat Paksa diberitahukan oleh Jurusita Piutang Negara kepada debitur dengan membacakan dan menyerahkan salinan Surat Paksa. Pemberitahuan Surat Paksa kepada debitur dituangkan dalam Berita Acara Pemberitahuan Surat Paksa.

Surat Paksa mempunyai kekuatan yang sama seperti putusan Hakim dalam perkara perdata yang mempunyai kekuatan hukum tetap. Surat Paksa yang mempunyai kekuatan hukum sama seperti putusan Hakim yang tetap/pasti dapat dijalankan secara penyitaan dan pelelangan atau eksekusi barang jaminan atau harta kekayaan lain dan penyanderaan (paksa badan), jika debitur dan atau penjamin hutang tidak melunasi hutangnya dalam waktu 1 x 24 jam (satu kali dua puluh empat) jam sejak Surat Paksa diberitahukan.

h. Penyitaan

PUPN/DJPLN berwenang menerbitkan Surat Perintah Penyitaan jika setelah lewat waktu 1 x 24 jam (satu kali dua puluh empat) jam sejak Surat Paksa diberitahukan, debitur tidak melunasi hutangnya. Penyitaan dilaksanakan terhadap barang jaminan milik debitur dan atau milik penjamin hutang. Bila barang jaminan tidak ada atau ada tetapi nilainya diperkirakan

tidak melunasi sisa hutang, penyitaan dapat dilakukan terhadap harta kekayaan lain. Penyitaan barang jaminan dan harga kekayaan ini dilakukan oleh Jurusita Piutang Negara berdasarkan Surat Perintah Penyitaan dan disaksikan sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi. Jurusita dalam melakukan penyitaan akan memberitahukan kepada debitur dan atau penjamin hutang sebagai pemilik barang/harta yang disita. Pelaksanaan penyitaan oleh Jurusita dituangkan dalam Berita Acara Penyitaan yang ditandatangani Jurusita, saksi-saksi dan debitur dan atau penjamin hutang. Bila debitur atau penjamin hutang menolak menandatangani Berita Acara Penyitaan maka Berita Acara Penyitaan tetap mempunyai kekuatan mengikat. Penyitaan yang telak dilaksanakan didaftarkan kepada instansi yang berwenang agar barang yang disita tidak dialihkan atau dijual karena tujuan sita adalah untuk mencegah debitur atau penjamin hutang mengalihkan atau menyembunyikan barang yang disita

i. Pelelangan Barang Jaminan dan atau Harta Kekayaan lain

Jika barang jaminan atau harta kekayaan lain telah dilakukan penyitaan namun debitur dan atau penjamin hutang tidak menyelesaikan hutangnya maka PUPN/DJPLN menerbitkan Surat Perintah Penjualan barang Sitaan.

Surat Perintah Penyitaan Penjualan Barang Sitaan diberitahukan secara tertulis kepada debitur atau penjamin hutang. Dengan diterbitkannya Surat Perintah Penjualan barang Sitaan ini, KP2LN akan melakukan penjualan barang sitaan tersebut. Penjualan barang sitaan dilakukan sebagai upaya terakhir pengurusan piutang negara. Penjualan barang jaminan dan atau harta kekayaan dapat dilakukan melalui 3 (tiga) cara:

- Melalui pelelangan, yaitu penjualan barang jaminan atau harta kekayaan milik debitur atau milik penjamin hutang yang dilakukan di muka umum di hadapan pejabat lelang.
- Penjualan tidak melalui lelang, yaitu pencairan barang jaminan dan harta kekayaan milik debitur yang dilakukan oleh debitur dalam rangka penyelesaian hutang. Penjualan barang jaminan yang dilakukan oleh debitur sendiri akan lebih menguntungkan karena akan diperoleh harga

yang tinggi dan dari KP2LN akan menghemat biaya karena tidak perlu mengeluarkan biaya pengumuman lelang melalui surat kabar. Untuk dapat menjual sendiri barang jaminan, debitur harus mengajukan permohonan secara tertulis kepada KP2LN yang isinya memuat uraian barang yang akan dijual, nilai penjualan, identitas calon pembeli dan cara pembayaran.

Permohonan penjualan tidak melalui lelang dapat diajukan oleh debitur kepada KP2LN pada semua tingkat pengurusan dan syarat permohonan diterima kantor KP2LN selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari sebelum pelaksanaan lelang. Persetujuan penjualan tidak melalui lelang ditetapkan oleh PUPN/DJPLN dengan ketentuan berpedoman pada laporan penilaian yang masih berlaku, nilai persetujuan paling sedikit dengan nilai pasar, dan nilai pasar paling sedikit sama dengan nilai pengikatan yaitu nilai yang tercantum dalam hak tanggungan/akta hipotik dan fidusia.

- **Penebusan.** Penebusan adalah pencairan barang jaminan yang dilakukan oleh penjamin hutang dalam rangka penyelesaian hutang. Dari pengertian ini, yang dapat melakukan penebusan barang jaminan adalah penjamin hutang. Penjamin hutang disini adalah pihak ketiga yang memiliki barang atau harta kekayaan yang menjaminkan barangnya untuk menjamin pelunasan hutang debitur. Untuk menebus barang jaminan, penjamin hutang harus mengajukan permohonan secara tertulis yang bermaksud menebus barang jaminan miliknya dengan nilai paling sedikit sama dengan nilai pengikatan. Permohonan penebusan sebesar nilai pengikatan dapat diajukan pada semua tingkat pengurusan. Sedangkan permohonan penebusan yang nilainya dibawah pengikatan diajukan pada semua tingkat pengurusan paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum pelaksanaan lelang.

Tiga cara persetujuan barang jaminan dan atau harta kekayaan lain dalam rangka penyelesaian hutang disebut pencairan barang jaminan. Dari 3 (tiga)

cara tersebut penjualan tidak melalui lelang dan penebusan barang jaminan lebih menguntungkan kreditur dan debitur karena:

- Pemilik barang jaminan dapat menentukan sendiri harga jual sehingga bisa diperoleh harga yang tinggi;
- Penjualan barang jaminan dan harga kekayaan lain di luar lelang/tidak melalui lelang dapat menjaga reputasi dan nama baik pemilik barang karena penjualan di luar lelang atau penebusan tidak perlu diumumkan secara luas melalui surat kabar;
- Penjualan barang jaminan tidak melalui lelang dilakukan berdasarkan kesepakatan antara pemilik barang jaminan dengan pembeli sehingga di kemudian hari tidak akan menimbulkan permasalahan. Penjualan di luar lelang atau penebusan dapat menghemat waktu, biaya dan tenaga.

Dalam melakukan pencairan barang jaminan dan atau harta kekayaan lain apakah melalui lelang, tidak melalui lelang atau penebusan, kemungkinan yang terjadi adalah:

- Hasil pencairan melebihi sisa hutangnya
Kalau hasil pencairan jaminan melalui lelang setelah diperhitungkan dengan pelunasan hutang debitur, masih terdapat kelebihan maka kelebihan hasil lelang diserahkan kepada:
 - Debitur.
 - Penjamin hutang dalam hal barang yang dilelang milik pihak ketiga/penjamin.
 - Ahli waris jika debitur dan atau penjamin hutang telah meninggal dunia.
 - Balai harta peninggalan dalam hal debitur dan atau penjamin hutang telah meninggal dunia dan tidak mempunyai ahli waris.
 - Likuidator, dalam hal debitur adalah badan hukum yang telah dibubarkan.
 - Pengadilan niaga atau kurator dalam hal debitur dinyatakan pailit.

- Hasil pencairan melebihi nilai pengikatan (nilai hipotik/hak tanggungan/fidusia)

Jika hasil pencairan/lelang barang jaminan milik penjamin hutang melebihi nilai pengikatan maka hasil lelang yang digunakan untuk pembayaran hutang sebesar nilai pengikatan ditambah biaya administrasi pengurusan piutang negara.

Ketentuan tersebut menjadi persoalan bagi kreditur jika sebesar nilai pengikatan yang digunakan untuk pembayaran hutang sebelum mampu melunasi seluruh hutangnya padahal masih terdapat kelebihan dari hasil lelang yang melebihi nilai pengikatan. Menurut penulis, hasil lelang yang melebihi nilai pengikatan tetap harus digunakan untuk melunasi sisa hutang yang belum terbayar. Hanya saja posisi kreditur atas kelebihan hasil lelang di atas nilai pengikatan bersifat konkuren atas kelebihan itu.

- Hasil pencairan di bawah sisa hutang
Sering terjadi pencairan barang jaminan khususnya melalui penjualan lelang hasilnya di bawah sisa hutang sehingga tidak bisa melunasi sisa hutang. Hal ini terjadi karena barang jaminan mempunyai nilai jual yang rendah atau sama sekali tidak mempunyai nilai jual. Kalau hasil penjualan barang jaminan tidak mencukupi untuk membayar sisa hutang maka PUPN/DJPLN akan mengeluarkan surat keterangan tentang Piutang Sementara Belum Dapat Ditagih (PSBDT). PSBDT adalah piutang negara yang tidak didukung lagi dengan barang jaminan hutang atau barang jaminan hutang sudah habis dicairkan, kemampuan debitur sudah tidak diharapkan lagi, susah, debitur/penjamin hutang menghilang dan tidak diketahui lagi domisili baru yang dituju, sedangkan informasi mengenai harga kekayaan lain milik debitur belum diketahui, namun demikian apabila ada informasi yang berkembang di masa mendatang tentang harta kekayaan lain milik debitur, maka akan dilakukan pemeriksaan terhadap harta kekayaan milik debitur yang bersangkutan. Surat keterangan ini diberitahukan kepada kreditur. PSBDT ini dapat digunakan sebagai dasar bagi kreditur untuk mengusulkan hapus buku

piutang dari pembukuan kreditur. Sisa hutang yang belum dilunasi tetap menjadi kewajiban PUPN/DJPLN untuk menagih kepada debitur. Apabila dalam penelitian yang dilakukan PUPN/DJPLN dalam perkembangannya didapati bahwa debitur dinilai memiliki kemampuan dan memiliki harta kekayaan, maka pengurusan PSBDT dapat dilanjutkan.

2.2.6.2 Pengertian Lelang

Pengertian lelang atau penjualan di muka umum sebagaimana ternyata di dalam Pasal 1 Stb. 1908 Nomor 189 (*Vendu Reglement*) adalah sebagai berikut:

... penjualan barang yang diadakan di muka umum dengan penawaran harga yang semakin meningkat, dengan persetujuan harga yang makin menurun atau dengan pendaftaran harga, atau di mana orang-orang yang diundang atau sebelumnya sudah diberi tahu tentang pelelangan atau penjualan, atau kesempatan yang diberikan kepada orang-orang yang berlelang atau yang membeli untuk menawar harga, menyetujui harga atau mendaftarkan.

Dalam rumusan mengenai lelang pada *Reglement* diatas tidak ada petunjuk mengenai cara pelaksanaan lelang. Hal itu dapat dipahami karena pada saat itu hanya ada 2 (dua) cara untuk melakukan penawaran yaitu lisan atau tertulis yang sudah diketahui oleh seluruh masyarakat Hindia Belanda saat itu.

Sebagai perbandingan, pengertian lelang juga dirumuskan oleh beberapa ilmuwan, antara lain Polderman yang menyatakan bahwa lelang atau penjualan umum adalah "suatu alat untuk mengadakan perjanjian konsensus yang paling menguntungkan bagi penjual, dengan jalan menghimpun para peminat"³⁰, sedangkan Roel mengatakan bahwa lelang atau penjualan umum adalah:

"Suatu rangkaian kejadian yang terjadi antara saat di mana seseorang hendak menjual suatu barang atau lebih, baik secara pribadi maupun dengan perantaraan kuasanya memberi kesempatan kepada orang-orang yang hadir melakukan penawaran untuk membeli barang atau barang-barang yang ditawarkan sampai pada suatu saat di mana kesempatan itu lenyap."³¹

³⁰ F.X. Sutardjo, *Penjualan Secara Lelang: Perjalanan Saat Ini, Tantangan dan Prospeknya ke Depan (Kumpulan Beberapa Paper oleh Sutardjo)*, Bab Prospek Penjualan Barang-Barang Agunan Sehubungan Dengan Undang-undang Hak Tanggungan, Jakarta: Tanpa Penerbit, 2007, hal. 5.

³¹ Effendi Parangin-Angin, SH., *Peraturan Lelang*, Jakarta: Esa Study Club, 1994, hal. 10.

Pakar lainnya, M.T.G. Maulenberg seorang ahli lelang Belanda dari *Departemen of Marketing and Agricultural Market Research, University of Wageningen*, merumuskan lelang sebagai *"Auction are intermediary between buyers and sellers. Their main objective is price discovery"*. Ia bermaksud menyatakan bahwa lelang adalah suatu media antara para pembeli dan para penjual dengan tujuan utama untuk mendapatkan harga yang diharapkan.³²

Menurut Wennek dari Balai Lelang Rippon Boswell and Company, Swiss, pengertian lelang sebagai berikut:

"An auction is a system of selling to the public, a number of individual items, one at a time, commencing at a set time on a set day. The auctioneer conducting at a set time of a set day. The auctioneer conducting the auction invites offers of prices for the item from the attenders".³³

Wennek bermaksud menyatakan bahwa lelang adalah suatu tindakan berdasarkan suatu sistem penjualan kepada publik atas sejumlah barang milik perorangan (badan). Petugas lelang menetapkan waktu dan tempat serta mengundang para peserta lelang untuk melakukan penawaran harga yang disanggupinya.

Pengertian lelang menurut Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 40/PMK.07/2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang sebagaimana ternyata di dalam Pasal 1 ayat (1) menyatakan sebagai berikut:

"lelang adalah suatu cara penjualan barang terbuka untuk umum dengan penawaran harga secara tertulis dan/atau lisan yang semakin meningkat atau menurun untuk mencapai harga tertinggi yang didahului dengan pengumuman lelang".

Dari pengertian-pengertian lelang tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa unsur-unsur yang terdapat dalam lelang adalah:³⁴

- a. Lelang adalah suatu cara penjualan yang dilakukan pada suatu saat dan tempat yang ditentukan. Tempat pelaksanaan lelang harus di wilayah kerja dan

³² F.X. Sutardjo, *Penjualan Secara Lelang, Perjalanannya Saat ini, Tantangan dan Prospeknya ke Depan*", *op.cit.*, Bab Lelang Harta Pailit, hal.4

³³ F.X. Sutardjo, *Prospek Dan Tantangan Lelang Di Era Globalisasi*, Makalah perkuliahan Peraturan Lelang, Universitas Indonesia, Depok, 2006, hal. 8.

³⁴ F.X. Ngadijarno dan Nunung Eko Laksito, *Badan Lelang: Teori dan Praktek*, Jakarta: Departemen Keuangan Republik Indonesia, Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, 2008, hal. 9.

ditetapkan oleh KP2LN atau wilayah jabatan dan ditetapkan oleh Pejabat Lelang tempat barang berada atau di tempat lain setelah mendapat persetujuan dari pejabat yang berwenang kecuali ditentukan lain oleh peraturan perundangan yang berlaku;

- b. Dilakukan di depan umum, yaitu dengan cara mengumumkannya untuk mengumpulkan peminat atau peserta lelang;
- c. Dilaksanakan di hadapan atau disahkan oleh Pejabat Lelang atau dengan cara penawaran harga yang khusus, yaitu dengan cara penawaran harga secara lisan atau secara tertulis yang bersifat kompetitif;
- d. Peserta yang mengajukan penawaran tertinggi akan dinyatakan sebagai pemenang atau pembeli sepanjang pembeli yang bersangkutan telah memenuhi semua persyaratan lelang.

2.2.6.3 Klasifikasi Lelang

Persyaratan lelang dan pelaksanaan atau mekanisme lelang bisa berbeda antara satu dengan yang lainnya sesuai dengan kategori lelang itu sendiri. Secara garis besar lelang dapat dikategorikan sebagai berikut:

- a. Lelang eksekusi
Yaitu lelang untuk melaksanakan putusan/penetapan pengadilan atau dokumen-dokumen lain, yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dipersamakan dengan itu, dalam rangka membantu penegakan hukum, antara lain lelang eksekusi PUPN/DJPLN, lelang eksekusi pengadilan, lelang eksekusi pajak, lelang eksekusi harta pailit, lelang eksekusi Pasal 6 Undang-undang Hak Tanggungan (UUHT), lelang eksekusi dikuasai/tidak dikuasai bea cukai, lelang eksekusi barang sitaan Pasal 45 Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), lelang eksekusi barang rampasan, lelang eksekusi barang temuan, lelang eksekusi fidusia, lelang eksekusi gadai.³⁵
- b. Lelang non eksekusi, dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu:
 - Lelang non eksekusi wajib

³⁵ Departemen Keuangan Republik Indonesia, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 40/PMK.07/2006, Pasal 1 angka 4

Yaitu lelang untuk melaksanakan penjualan barang milik negara/daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara atau lelang atas barang milik Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/D) yang oleh peraturan perundang-undangan diwajibkan untuk dijual secara lelang, termasuk kayu dan hasil hutan lainnya dari tangan pertama.³⁶

- Lelang non eksekusi sukarela
Yaitu lelang untuk melakukan penjualan barang milik perorangan, kelompok masyarakat atau badan swasta yang dilelang secara sukarela oleh pemiliknya, termasuk BUMN/D berbentuk persero.³⁷

Dilihat dari cara penawarannya, lelang dapat dibedakan sebagai:

- a. Lelang terbuka/lisan
Lelang yang dilakukan secara lisan dengan penawaran harga meningkat (naik-naik) atau menurun (turun-turun)
- b. Lelang tertutup/tertulis
Lelang dilakukan secara tertulis dengan penawaran dalam amplop tertutup. Lelang tertutup/tertulis dapat dilanjutkan dengan lelang terbuka/lisan bila terdapat dua atau lebih penawaran tertinggi belum mencapai limit yang dikehendaki.

Dilihat dari pembebanan pungutan lelang, dapat dibedakan antara:

- a. Lelang eksklusif
Dalam harga penawaran yang diajukan peserta/pemenang lelang belum terhitung pungutan-pungutan lelang (Bea Lelang, Uang Miskin). Pada umumnya, lelang yang dilakukan adalah lelang eksklusif.
- b. Lelang inklusif
Dalam harga penawaran yang diajukan peserta/pemenang lelang sudah terhitung pungutan-pungutan lelang (Bea Lelang, Uang Miskin). Lelang inklusif dilakukan apabila ada permintaan tertulis dari penjual (Surat Edaran

³⁶ *Ibid.*, Pasal 1 angka 5.

³⁷ *Ibid.*, Pasal 1 angka 6.

Kepala BUPLN Nomor SE-59/PN/1994, tanggal 12 Oktober 1994 tentang Tata Cara Penawaran Lelang).

Dilihat dari penetapan pemenang ketika penawaran telah mencapai harga tertinggi. Lelang dapat dibedakan menjadi:

a. Lelang *with reserved price*

Pejabat Lelang menetapkan penawar tertinggi sebagai pemenang lelang apabila penawarannya sudah mencapai/melampaui *reserved price* yang dikehendaki penjual.

b. Lelang *without reserved price*

Pejabat Lelang menetapkan penawar tertinggi, berapapun besarnya penawar yang diajukan diputuskan sebagai pemenang lelang. Penetapan pemenang dalam lelang ini belum lazim dilakukan di Indonesia

2.2.6.4 Asas Lelang

Sebagai suatu proses penjualan umum, lelang memiliki kelebihan jika dibandingkan dengan penjualan biasa. Hal ini antara lain karena lelang berlandaskan kepada asas-asas sebagai berikut:³⁸

a. Asas transparansi/publisitas

Transparansi yang tertumpu pada penyebaran informasi yang luas dan seimbang, yang direalisasikan melalui pengumuman lelang yang mengakomodir kontrol sosial dan sekaligus memobilisasikan peminat lelang (alat pemasaran). Asas ini sangat penting untuk membentuk karakter lelang sebagai penjualan yang bersifat transparan yang dilaksanakan secara terbuka dan tidak ada prioritas di antara peserta lelang.

b. Asas Imparsial

Sering juga disebut dengan asas independen karena Pejabat Lelang dimaksud tidak memihak. Asas yang dimaksudkan untuk mencegah terjadinya korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dalam proses lelang. Asas ini seyogyanya juga bisa menangkal kemungkinan para peminta/peserta lelang melakukan

³⁸ F.X. Sutardjo, *Penjualan Secara Lelang: Perjalannya Saat ini, Tantangan dan Prospeknya ke Depan, op.cit.*, Bab Reformasi Undang-undang Lelang di Indonesia, hal. 8-9.

konspirasi yang dapat merugikan pihak terkait. Dengan demikian melalui asas ini juga terjadi keadilan bagi mereka yang bersaing membeli barang yang dilelang.

c. Asas Akuntabilitas

Pelaksanaan lelang dapat dipertanggungjawabkan karena pemerintah melalui Pejabat Lelang berperan untuk mengawasi jalannya lelang dan membuat Risalah Lelang. Risalah Lelang merupakan akta otentik yang berfungsi sebagai akta *van transport*. Pemenang/pembeli lelang dapat mempergunakan Risalah Lelang tersebut untuk mempertahankan haknya dan menggunakan salinan resminya untuk proses pengajuan balik nama. Sedangkan bagi pemohon lelang, Risalah Lelang dipergunakan sebagai bukti telah dilaksanakannya penjualan yang sesuai dengan prosedur.

d. Asas Kompetisi

Asas ini akan tercermin pada sistem penawaran yang mengakomodir persaingan suatu harga yang diinginkan pemilik barang dengan penawaran harga dari seorang atau lebih peserta/peminat lelang. Dalam hal ini yang terpenting adalah terbentuknya harga yang telah mencapai/melebihi harga limit yang diinginkan pemilik barang. Disini perlu ada penegasan bahwa lelang adalah sah meskipun hanya dihadiri oleh satu orang peminat, karena yang penting adalah *price discovery*.

e. Asas Efisiensi

Asas ini juga tercermin pada prosedur lelang. Lelang dilaksanakan pada saat dan tempat yang telah ditentukan dan transaksi dilakukan pada saat itu dengan pembayaran secara tunai. Hal inilah yang menyebabkan adanya efisiensi waktu dan biaya sehingga barang yang berhasil dilelang dapat segera dikonversi menjadi uang.

2.2.6.5 Fungsi Lelang

Sebagai sarana penjualan barang yang bersifat khusus dan transparan. Pada prinsipnya jasa lelang dapat dimanfaatkan oleh siapapun untuk menjualkan barang-

barang secara lelang. Oleh karena itu, lelang mempunyai 2 (dua) fungsi, yakni fungsi privat dan fungsi publik.

Fungsi privat lelang terletak pada hakekat lelang ditinjau dari sisi perdagangan. Lelang dalam dunia perdagangan pada dasarnya merupakan alat untuk mengadakan perjanjian jual beli barang dengan cara-cara yang diatur dengan undang-undang.³⁹ Lelang memiliki fungsi privat karena lelang dalam dunia perdagangan pada dasarnya merupakan alat untuk mengadakan perjanjian atau persetujuan atas penjualan barang yang menguntungkan para pihak terkait.⁴⁰

Adapun fungsi publik dari lelang sekurang-kurangnya memberikan kontribusi terhadap penyelenggaraan negara dan pelayanan masyarakat dalam 3 (tiga) hal, yaitu mengamankan aset yang dimiliki atau dikuasai negara untuk meningkatkan efisiensi dan tertib administrasi dari pengelolaan aset tersebut, pelayanan penjualan barang dalam rangka mewujudkan law enforcement yang mencerminkan keadilan, keamanan dan kepastian hukum, dan mengumpulkan penerimaan negara dalam bentuk Bea Lelang dan Uang Miskin, Pajak Penghasilan (PPH) dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).⁴¹

2.2.6.6 Manfaat Lelang

Dipilihnya penjualan lelang sebagai alternatif terbaik suatu penjualan barang tentunya disebabkan adanya kebaikan yang dapat dipetik dari lelang tersebut. Kebaikan cara penjualan lelang antara lain adalah:⁴²

Pertama, objektif karena lelang dilaksanakan secara terbuka dan tidak ada prioritas bagi calon pembeli lelang. Dengan kata lain bahwa calon pembeli lelang yang ingin mengikuti suatu pelelangan diberikan hak dan kewajiban yang sama.

³⁹ Arie Sundarie, *Pelaksanaan Undang-undang Hak Tanggungan Dalam Kaitannya Dengan Undang-undang Perbankan, Wanprestasi dan Penjualan Agunan Melalui Balai Lelang*, Makalah pada Seminar Sehari Peluang Bank Swasta Nasional sehubungan dengan Undang-undang Hak Tanggungan dan Peraturan Pendaftaran Tanah yang baru Dalam Penyelesaian Kredit Bermasalah Melalui Balai Lelang, Surabaya, 1997, hal. 2-3.

⁴⁰ F.X. Sutardjo, *Penjualan Secara Lelang: Perjalanan Saat Ini, Tantangan dan Prospeknya ke Depan*, *op.cit.*, Bab Reformasi Undang-undang Lelang di Indonesia, hal. 40.

⁴¹ F.X. Sutardjo, *Penjualan Secara Lelang: Perjalanan Saat Ini, Tantangan dan Prospeknya ke Depan*, *op.cit.*, Bab Mekanisme Penjualan Barang Secara Lelang, hal. 8-9.

⁴² F.X. Sutardjo, *Lelang Dalam Rangka Pembersihan Boedel Pailit*, Makalah pada Pelatihan Intensif Lima Hari Tentang Hukum Kepailitan Khusus Hakim Niaga Baru Angkatan Tahun 2004, Bogor, 2004, hal. 4-5.

Disamping itu lelang dipimpin oleh Pejabat Lelang yang berdiri objektif/tidak memihak.

Kedua, kompetitif karena di dalam pelaksanaan lelang tercipta suatu mekanisme penawaran dengan persaingan terbuka dan bebas di antara para penawar sehingga akan tercapai suatu harga yang wajar dan memadai sesuai dengan yang dikehendaki penjual.

Ketiga, *built in control* karena mengingat suatu penjualan lelang harus didahului dengan pengumuman dan pada saat pelaksanaannya dilakukan di hadapan umum yang hadir di tempat lelang, maka ini berarti bahwa pelaksanaan lelang dilakukan di bawah pengawasan umum/masyarakat.

Keempat, otentik karena pada tiap pelaksanaan lelang akan dibuat Risalah Lelang oleh Pejabat Lelang. Risalah Lelang ini merupakan akta otentik bagi penjual yang dipergunakan sebagai bukti mengenai telah dilaksanakannya suatu penjualan barang melalui prosedur lelang, sedangkan bagi pembeli adalah sebagai bukti pembelian untuk dipergunakan menghadap instansi yang terkait untuk mengurus sesuatu yang berhubungan dengan pembelian melalui lelang tersebut.

Kelima, cepat karena lelang didahului dengan pengumuman lelang sehingga peserta lelang dapat terkumpul pada saat hari lelang dan pembayarannya secara tunai.

Manfaat lelang itu sendiri dapat ditinjau dari 2 (dua) sudut, yaitu sudut penjual dan sudut pembeli. Dari sudut penjual, manfaat lelang antara lain yaitu:

- a. mengurangi rasa kecurigaan/tuduhan kolusi dari masyarakat (dalam lelang inventaris pemerintah, BUMN/D) atau dari pemilik barang (dalam lelang eksekusi) karena penjualannya dilakukan secara terbuka untuk umum sehingga masyarakat dapat mengontrol pelaksanaannya;
- b. menghindari kemungkinan adanya sengketa hukum;
- c. penjualan lelang sangat efisien karena didahului dengan pengumuman sehingga peserta lelang dapat terkumpul pada saat hari lelang;
- d. penjual akan mendapatkan pembayaran yang cepat karena pembayaran dalam lelang dilakukan secara tunai;

- e. penjual mendapatkan harga jual yang optimal karena sifat penjualan lelang yang terbuka (transparan) dengan penawaran harga yang kompetitif.⁴³

Sedangkan dari sudut pembeli, manfaat lelang yaitu sebagai salah satu institusi pasar yang terpercaya dikarenakan penjualan lelang didukung oleh dokumen yang sah dan sistem lelang yang mengharuskan Pejabat Lelang meneliti lebih dulu mengenai keabsahan penjual dan barang yang akan dijual (legalitas subjek dan objek barang). Dalam hal barang yang dibeli adalah barang tidak bergerak berupa tanah, pembeli tidak perlu lagi mengeluarkan biaya tambahan untuk membuat Akta Jual Beli ke Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), akan tetapi dengan Risalah Lelang pembeli dapat langsung ke Kantor Pertanahan setempat untuk melakukan proses balik nama. Hal tersebut karena Risalah Lelang merupakan akta otentik dan statusnya sama dengan akta Notaris.⁴⁴

Jadi, berdasarkan pada manfaat lelang tersebut diatas, ternyata bahwa lelang sebagai sarana penjualan barang diperlukan guna melengkapi sistem hukum yang telah dibuat terlebih dahulu (BW, HIR dan Rbg). Penjualan barang secara lelang dirasakan sebagai alternatif yang tepat. Penjualan barang secara lelang adalah suatu sistem penjualan yang memenuhi rasa keadilan, keamanan, kecepatan dengan harga wajar serta menjamin adanya kepastian hukum.⁴⁵

2.2.6.7 Dasar Hukum Lelang

Ketentuan umum dalam peraturan perundang-undangan lelang di Indonesia berlandaskan kepada peraturan lelang yang terbit pada masa penjajahan (Hindia Belanda) yaitu *Vendu Reglement* (Peraturan Lelang) Ordonansi 28 Februari 1908 *Staatsblad* 189 Tahun 1908, yang mulai berlaku tanggal 1 April 1908 kemudian diubah dengan *Staatsblad* 56 Tahun 1940 *juncto* *Staatsblad* 3 Tahun 1941.⁴⁶

⁴³ F.X.. Ngadijarno dan Nunung Eko Laksito, *Badan Lelang: Teori dan Praktek*, *op.cit.*, hal. 37.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ F.X. Sutardjo, *Penjualan Secara Lelang: Perjalanan Saat Ini, Tantangan dan Prospeknya ke Depan*, *op.cit.*, Bab Reformasi Undang-undang Lelang di Indonesia, hal. 41.

⁴⁶ Rochman Soemitro, *Peraturan dan Instruksi Lelang*, Bandung: Eresco, 1987, hal. 1.

Dalam sistem perundang-undangan Indonesia, lelang digolongkan sebagai suatu cara penjualan khusus yang prosedurnya berbeda dengan jual beli pada umumnya, oleh karena itu lelang diatur tersendiri dalam *Vendu Reglement* yang sifatnya *lex specialis*. Kekhususan lelang ini antara lain tampak pada sifatnya yang transparan dengan cara pembentukan harga yang kompetitif dan adanya ketentuan yang mengharuskan pelaksanaan lelang ini dipimpin oleh seorang pejabat umum, yaitu Pejabat Lelang yang independen dan profesional.

2.2.6.8 Landasan operasional Lelang

Landasan operasional bagi pelaksanaan lelang di Indonesia terdiri dari peraturan pelaksanaan tentang lelang dan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan pelaksanaan lelang.

Sejak tahun 2000 sampai dengan tahun 2008 tercatat beberapa Surat Keputusan yang berada pada lingkup peraturan lelang antara lain sebagai berikut:

- a. Peraturan mengenai pelaksanaan lelang, antara lain:
 - Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2000 tentang Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Departemen Perhubungan;
 - Peraturan Menteri Keuangan Nomor 40/PMK.07/2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang tanggal 30 Mei 2006;
 - Peraturan Menteri Keuangan Nomor 150/PMK.06/2007 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 40/PMK.07/2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang tanggal 23 Nopember 2007;
 - Peraturan Menteri Keuangan Nomor 61/PMK.06/2008 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 40/PMK.07/2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang tanggal 25 April 2008.
- b. Peraturan mengenai Pejabat Lelang, antara lain:
 - Peraturan Menteri Keuangan Nomor 119/PMK.07/2005 tentang Pejabat Lelang Kelas II tanggal 30 Nopember 2005;
 - Keputusan Menteri Keuangan Nomor 05/KMK.07/2006 tentang Formasi Pejabat Lelang;

- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 40/PMK.07/2006 tentang Pejabat Lelang Kelas I tanggal 30 Mei 2005.
- c. Peraturan mengenai Balai Lelang, antara lain:
Peraturan Menteri Keuangan Nomor 118/PMK.07/2005 tentang Balai Lelang.
- d. Peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan pelaksanaan lelang, antara lain:
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
 - Kitab Undang-undang Hukum Perdata;
 - Kitab Undang-undang Hukum Acara Perdata (HIR);
 - Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Undang-Undang Hukum Acara Pidana;
 - Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1997 tentang Penagihan Pajak Dengan Surat Paksa;
 - Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara;
 - Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah serta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah;
 - Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan Fidusia;
 - Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang;
 - Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan;
 - Semua peraturan perundang-undangan yang tidak berlaku khusus tetapi didalamnya terdapat ketentuan mengenai pelaksanaan lelang.

2.2.6.9 Prosedur Lelang

Prosedur lelang harus melalui prosedur yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang mengatur pelaksanaan lelang. Langkah-langkah prosedur lelang adalah sebagai berikut:

- a. Pemohon lelang/pemilik barang mengajukan surat permohonan lelang kepada KP2LN dengan melampirkan fotokopi dokumen-dokumen barang yang akandilelang;
- b. KP2LN melakukan verifikasi terhadap fotokopi dokumen-dokumen tersebut apabila berkas tersebut telah lengkap maka KP2LN mengeluarkan penetapan hari/tanggal lelang kepada pemohon lelang;
- c. Pemohon lelang melakukan pengumuman lelang. Pada prinsipnya pengumuman lelang harus dilaksanakan melalui surat kabar harian yang terbit di tempat barang berada yang akan dilelang. Jika tidak ada, pengumuman dalam surat kabar harian yang terbit di tempat yang terdekat atau di ibukota propinsi yang bersangkutan dan beredar di wilayah kerja KP2LN atau wilayah jabatan Pejabat Lelang tempat barang akan dijual. Pengumuman lelang harus dicantumkan dalam halaman utama/reguler dan dilarang dicantumkan pada halaman suplemen/tambahan/khusus. Jika dipandang perlu, penjual dapat menambah pengumuman lelang dengan menggunakan media lainnya guna mendapatkan peminat lelang seluas-luasnya;
- d. Peserta lelang menyetorkan uang jaminan ke rekening KP2LN sebagai tanda keikut-sertaannya dalam lelang tersebut. Uang jaminan ini akan diperhitungkan sebagai pembayaran apabila peserta lelang ditunjuk sebagai pemenang lelang dan apabila peserta lelang tidak ditunjuk sebagai pemenang lelang maka uang jaminan ini akan kembali tanpa dipotong apapun. Tetapi apabila peserta lelang yang telah ditunjuk sebagai pemenang lelang ttidak dapat segera melunasi harga lelang, maka uang jaminan tersebtur akan disetorkan ke kas negara sebagai penerimaan lain-lain;
- e. Pelaksanaan lelang dilakukan oleh Pejabat Lelang dari KP2LN;
- f. Peserta lelang yang ditunjuk sebagai pemenang lelang harus membayar harga lelang kepada KP2LN selambat-lambatnya 3 (tiga) hari kerja setelah pelaksanaan lelang;
- g. KP2LN menyetorkan Bea Lelang dan Uang Miskin kepada Kas Negera sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak;

- h. Setelah dikurangi dengan Bea Lelang penjual serta Pajak Penghasilan (khusus untuk lelang tanah) maka hasil bersih dari lelang tersebut diserahkan oleh KP2LN kepada pemohon lelang/pemilik barang'
- i. KP2LN menyerahkan dokumen-dokumen barang yang dilelang tersebut kepada pemenang lelang beserta petikan Risalah Lelang sebagai bukti untuk balik nama dan sebagainya.

2.3 Peran DJKN Dalam Penanganan Kredit Macet Dari Bank Mandiri Sesudah PP Nomor 33 Tahun 2006 Berlaku

PP Nomor 33 Tahun 2006 merupakan inisiatif dari Presiden Republik Indonesia Soesilo Bambang Yudhoyono dalam membantu pengusaha kecil dan menengah yang kesulitan menjalankan usahanya karena melonjaknya harga Bahan Bakar Minyak (BBM) pada saat itu, sehingga menyebabkan meningkatnya jumlah kredit bermasalah (*non performing loan*).

Presiden bersama Menteri Keuangan Sri Mulyani mengambil kebijaksanaan dengan menghapuskan Pasal 19 dan Pasal 20 dari PP Nomor 14 Tahun 2005 yang menyebutkan bahwa "Tata cara penghapusan secara bersyarat dan penghapusan secara mutlak atas piutang perusahaan negara/daerah pengurusannya diserahkan kepada Panitia Urusan Piutang Negara".

PP Nomor 33 Tahun 2006 merupakan revisi dari PP Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah, karena PP Nomor 14 Tahun 2005 dinilai menghambat penyelesaian piutang di BUMN.

Revisi atas PP Nomor 14 Tahun 2005 ini dikeluarkan setelah muncul fatwa Mahkamah Agung (MA) merespon Surat Menteri Keuangan yang terkait dengan *Dispute* atau perbedaan penafsiran soal definisi "kekayaan negara". Karena piutang negara/daerah juga termasuk dalam definisi kekayaan negara sehingga harus ditafsirkan secara benar sebagai referensi Pemerintah dan BUMN/D.

Pasal 1 PP Nomor 33 Tahun 2006 mengatakan "Ketentuan Pasal 19 dan Pasal 20 dalam PP Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah Dihapus".

Kemudian dalam Pasal II dikatakan "Pengurusan piutang perusahaan negara/daerah untuk selanjutnya dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang PT dan BUMN beserta peraturan pelaksanaannya.

Sejak dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 yang mulai berlaku sejak Agustus 2006, peran DJPLN yang telah berubah nama menjadi DJKN dalam penanganan piutang negara macet dari perbankan sangat minim. Hal ini disebabkan karena Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 ini membatasi ruang lingkup pengertian piutang negara menjadi tidak mencakup kekayaan negara yang telah dipisahkan, yang berada pada BUMN/D sehingga kredit macet yang ada di bank-bank BUMN tidak dapat dikategorikan sebagai kerugian negara. Dengan kata lain, piutang yang terdapat pada BUMN sebagai akibat perjanjian yang dilakukan oleh BUMN selaku entitas perusahaan tidak lagi dipandang sebagai piutang negara dan pengelolaannya diserahkan pada mekanisme pengelolaan berdasarkan prinsip-prinsip perusahaan yang sehat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pemahaman ini mengakibatkan suatu prioritas penyelesaian kredit melalui penyelesaian prinsip-prinsip perusahaan yang sehat dan memperkecil kemungkinan penyelesaian berdasarkan eksekusi melalui lelang, kecuali penyelesaian kredit macet berdasarkan hak-hak kebendaan yang harus dieksekusi.

Pengurusan piutang negara yang didasarkan pada manajemen perusahaan yang sehat menuntut kehati-hatian Direksi dalam menentukan kemampuan debitur dalam pengembalian hutangnya pada Bank. Dengan kata lain Direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi atas segala kerugian yang ditimbulkan akibat kelalaian Direksi dalam menjalankan tugasnya sebagaimana diatur dalam Pasal 97 ayat (3) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Oleh karena itu peran DJKN dengan adanya PP Nomor 33 Tahun 2006 menjadi lebih terfokus pada penilaian dan pengamanan aset-aset negara secara fisik, administrasi dan hukum.

2.3.1 Penyelesaian Kredit Macet Pada Bank Mandiri Sesudah PP Nomor 33 Tahun 2006 Berlaku

Banyak piutang Bank Mandiri yang tidak mampu ditutup oleh barang jaminan debitur pada saat kredit debitur macet dan debitur tidak dapat membayar hutangnya. Yang terjadi kemudian adalah Bank Mandiri mencari jalan keluar melalui pihak ketiga seperti menggunakan jasa Pengacara bidang *corporate guarantee* atau *personal guarantee* dan membawa kasus ke Pengadilan. Hal ini dimaksudkan untuk melihat adanya kemungkinan pembayaran yang dapat dilakukan oleh kerabat debitur. Adanya orang tersebut dan dinilai mampu untuk membayarkan hutang debitur dapat dibebani atau dipaksa untuk membayar hutang debitur. Hal ini terkait perjanjian kredit yang ditanda tangani debitur pada saat mengajukan pinjaman yang menjadikannya terikat sampai seluruh hutangnya selesai dilunasi. Lamanya proses bisa bermacam-macam. Ada yang sebentar, ada juga yang lama.

Dalam proses yang dilakukan *corporate*, jumlah bunga yang harus dibayarkan adalah penuh. Artinya jumlah bulan saat debitur berhutang adalah sama dengan jumlah bunga yang harus dibayarkan. Berbeda halnya dengan pengurusan yang dilakukan melalui DJKN, perhitungan bunga yang dibebankan kepada debitur hanya selama 9 (sembilan) bulan dari seluruh total masa berhutang seorang debitur.

Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah diterbitkan untuk memberi kewenangan bank BUMN memotong (*haircut*)/menghapus bukukan hutang dengan tidak menyerahkan masalah kredit tersebut kepada DJPLN dalam penyelesaian kredit bermasalah (*Non Performing Loan*).

Dengan adanya PP Nomor 33 Tahun 2006, seluruh Bank Pemerintah tidak lagi melimpahkan kredit macet kepada DJKN, termasuk Bank Mandiri. Yang dilakukan Bank Mandiri dalam upaya penyelesaian kredit macet adalah dengan cara:

- a. *Corporate*, yaitu melakukan kerjasama dengan pihak ketiga seperti pengacara maupun balai lelang sebagai jasa pra lelang, lelang aset debitur melalui lelang hak tanggungan, ataupun melalui pengadilan. Langkah-langkah yang dilakukan sebelum upaya eksekusi atau lelang adalah:

- Penagihan secara *on desk monitoring* (surat-surat terguran/somasi) serta *on set monitoring* (kunjungan langsung ke tempat debitur).
 - Pengelompokkan para debitur yang kreditnya macet. Pengelompokkan antara lain dilakukan berdasarkan:
 - debitur yang memiliki barang jaminan
 - debitur yang tidak memiliki barang jaminan
 - debitur yang beritikad baik
 - debitur yang "nakal"
- b. Kesepakatan kerjasama dengan DJKN tentang pelaksanaan lelang obyek hak tanggungan berdasarkan pasal 6 UUHT yang bertujuan untuk mempercepat dan mengoptimalkan pelaksanaan lelang, atau menimbulkan efek jera kepada debitur bahwa tanpa penyerahan proses piutang, Bank Mandiri juga bisa melaksanakan lelang terhadap aset-aset yang dijaminan debitur. Diharapkan hal tersebut dapat mendorong debitur untuk mempunyai itikad baik terhadap penyelesaian hutangnya. Dalam hal pelaksanaan proses penyelesaian hutang sudah sesuai dengan prosedur dan perjanjian dianggap sempurna, maka berlaku pasal 6 UUHT, yaitu Bank Mandiri dapat melakukan:
- Penjualan secara lelang.
 - Lelang sukarela
Lelang sukarela adalah lelang yang dilakukan atas persetujuan debitur. Lelang sukarela dapat dilakukan jika pengikatan debitur tidak sempurna
 - Lelang hak tanggungan.
Yaitu Bank Mandiri sebagai pemegang hak preferen (hak untuk didahulukan).

Segala pengurusan dilakukan dengan menggunakan jasa Pengacara atau melalui pengadilan. Pengadilan sebagai tempat peradilan dalam upaya hukum, Pengacara sebagai orang yang mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan kegiatan di Pengadilan.

Seorang Pengacara yang menjadi pihak ketiga dalam penyelesaian kredit macet pada Bank Mandiri, diharuskan mengkaji terlebih dahulu untuk kemudian melaporkan kepada Bank Mandiri hasil penelitiannya. Maksud peneltian antara lain:

- a. Mengetahui perkara debitur yang mana saja yang bisa dilakukan dengan negosiasi.
- b. Mengetahui perkara debitur yang mana saja yang pengupayaan penyelesaiannya melalui Pengadilan.
- c. Mengetahui perkara debitur yang mana saja yang pengupayaan penyelesaiannya melalui lelang hak tanggungan.

2.3.2 Mekanisme Penyelesaian Kredit Macet Oleh Bank Mandiri

Jika DJKN memiliki kekuatan hukum yang tinggi dikarenakan memiliki kekuatan hukum yang sama tingginya dengan lembaga pengadilan serta memulai proses penyelesaian kasus sejak menerima penyerahan data debitur oleh kreditur, diikuti dengan penelitian terhadap debitur sampai dengan upaya-upaya seperti penyitaan, pencekalan, lelang, bahkan paksa badan guna menyelesaikan pelunasan hutang debitur, maka lain halnya dengan proses penyelesaian kredit macet oleh Bank Mandiri sesudah PP 33 Tahun 2006 berlaku.

Berikut adalah langkah-langkah atas upaya Bank Mandiri dalam proses penyelesaian kredit macet:

- a. Penagihan
Penagihan dimaksudkan sebagai teguran awal dari Bank Mandiri kepada debitur yang kreditnya macet. Penagihan bisa dilakukan baik secara lisan maupun tulisan. Lisan adalah dengan mendatangi langsung debitur ke tempat kediamannya atau alamat yang tertera pada data diri debitur yang tersimpan pada Bank Mandiri, tulisan adalah dengan pengiriman surat melalui jasa pos atau kurir.
- b. Pengawasan/*Monitoring*
Pengawasan bertujuan untuk mencari tau apakah masih dimungkinkan atau bisa diupayakan perbaikan keadaan debitur yang sedang mengalami kendala kredit macet. Penilaian dilihat dari peluang usaha debitur pada masa yang akan dapat

apakah bisa diperkirakan akan berkembang atau justru sebaliknya, sudah tidak ada harapan. Jika kondisi debitur sudah tidak dapat ditolong lagi, maka Bank Mandiri akan melakukan penelitian atau investigasi baik terhadap debitur maupun barang jaminan debitur.

c. Pendataan Kembali

Pendataan kembali barang jaminan debitur dilakukan secara administrasi guna mengetahui:

- Harapan usaha debitur di masa yang akan datang
Kemungkinan perkembangan usaha debitur di masa yang akan datang dapat menyelamatkan debitur dari kredit macet.
- Status kepemilikan barang jaminan
Penting halnya mengetahui status kepemilikan barang jaminan masih berada di tangan debitur. Tidak jarang debitur “nakal” dengan sengaja memindah tangankan kepemilikan barang jaminan guna mencari keuntungan tambahan dari barang jaminan yang seharusnya tidak boleh ia jaminkan kepada pihak lain.
- Bentuk status pengikatan barang jaminan
Untuk mengetahui apakah barang jaminan sudah diikat dengan hak tanggungan atau belum. Apabila tidak dilakukan pengikatan sebagaimana disebutkan, maka Bank Mandiri akan berada di posisi yang lemah. Fungsi pengikatan barang jaminan adalah apabila terjadi hal-hal yang tidak diinginkan dikemudian hari, maka Bank Mandiri akan memperoleh hak *preferen* (didahulukan) dari semua kreditur yang ada apabila pengikatan secara tanggung rentang.
- Kondisi terakhir barang jaminan
Kondisi terakhir barang jaminan dapat mempengaruhi nilai barang tersebut. Untuk itu dibutuhkan pendataan kembali untuk dapat menaksir ulang nilai dari barang jaminan debitur. Selain dari segi nilai barang, juga perlu diperhatikan status barang jaminan apakah bermasalah atau tidak.
- Pendokumentasian

Setelah keempat fungsi pendataan tersebut diatas selesai terlaksana, maka dilakukan pendokumentasian guna penyimpanan data-data terakhir yang merupakan data yang lebih akurat.

d. Penyelesaian

Penyelesaian adalah cara yang dilakukan oleh Bank Mandiri dalam menyelesaikan kredit macet. Beberapa macam penyelesaian yaitu sebagai berikut:

- Penebusan

Cara ini dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada kreditur untuk menebus barang jaminan guna penyelesaian kredit macet dengan harga sesuai dengan harga pasar. Namun hal ini jarang dapat terlaksana karena banyak debitur “nakal” yang tidak mempunyai itikad baik untuk melakukan pelunasan hutang, disamping juga hampir selalu barang jaminan tidak memiliki nilai yang cukup untuk menutupi hutang debitur.

- Penjualan sendiri

Penjualan dilakukan oleh debitur yang beritikad baik untuk menyelesaikan dan melunasi hutangnya dengan cara menjual sendiri barang jaminan yang dilakukan dibawah tangan namun atas izin pihak Bank sebagai pemberi piutang

- Penjualan secara paksa

Penjualan ini dilakukan oleh kreditur. Penjualan paksa baru dapat dilakukan jika terlebih dahulu Bank telah melakukan penilaian aset terhadap seluruh barang jaminan debitur untuk mengetahui nilai terakhir harga barang jaminan baik dari nilai likuidasi maupun nilai pasar. Nilai pasar perlu diketahui guna menentukan harga barang jaminan saat debitur akan melakukan penebusan maupun penjualan sendiri, sedangkan nilai likuidasi diperlukan sebagai acuan pada saat akan dilakukan lelang eksekusi.

Hasil yang dicapai dalam penjualan akan dikurangi biaya-biaya yang harus dikeluarkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, kemudian sisanya akan dibayarkan kepada Bank Mandiri untuk melunasi

keajiban debitur, walaupun hampir selalu hasil penjualan barang jaminan tidak mampu menutupi hutang debitur.

Beberapa faktor yang menyebabkan nilai barang jaminan milik debitur tidak dapat menutupi seluruh hutang debitur:

- a. Pihak Bank Mandiri terlalu optimis membiayai suatu proyek yang kondisinya di mana mendatang sulit untuk diprediksi apakah akan mengalami kemajuan atau justru sebaliknya, mengalami penurunan.
- b. Itikad tidak baik dari debitur melalui adanya unsur yang mungkin disengaja untuk memberikan penilaian yang bukan sesungguhnya atas nilai suatu barang jaminan milik debitur sehingga pada saat akan mengajukan pinjaman ke Bank Mandiri, barang jaminan tersebut diprediksi dapat menutupi hutang debitur. Nilai barang jaminan yang diajukan sebenarnya adalah lebih kecil dari nilai yang diajukan ke Bank Mandiri.
- c. Penurunan nilai atau penyusutan harga suatu barang jaminan juga dapat menjadi salah satu penyebab barang agunan yang dulunya dinilai dapat menutupi hutang debitur, namun seiring berjalan waktu karena nilai barang tersebut menyusut, maka hutang debitur menjadi tidak tertutupi lagi (misal mesin-mesin, kendaraan bermotor, dan lain-lain)
- d. Adanya permasalahan hukum atas barang jaminan kreditur sehingga nilai barang tersebut menjaid turun.
- e. Barang jaminan dengan bukti kepemilikan yang kurang kuat. Sebagai contoh, hal ini pada sertifikat tanah ataupun sertifikat lainnya yang telah habis masa berlakunya dan belum diperpanjang lagi oleh si pemilik.
- f. Barang jaminan berupa tanah yang terkena jalar hijau oleh penda juga dapat menjadi alasan menurutnya nilai barang jaminan debitur.

Apabila debitur tersangkut permasalahan hukum, maka Bank Mandiri akan menunjuk pihak ketiga sebagai pihak yang akan membantu menyelesaikan masalah antara Bank Mandiri dengan debitur. Beberapa alternatif pilihan yang digunakan Bank Mandiri sebagai pihak ketiga adalah melalui:

a. Penasehat Hukum/Pengacara

Segala urusan terkait benturan masalah dengan debitur, Bank Mandiri akan meminta Pengacara untuk mengurus segala langkah-langkah yang dibutuhkan guna terlaksananya penyelesaian hutang debitur. Seorang Pengacara akan memulai penyelesaian masalah sejak diajukan somasi kepada debitur, sampai dengan langkah-langkah selanjutnya yang dibutuhkan seperti halnya pengajuan gugatan maupun pembelaan dalam persidangan, jika dibutuhkan.

b. Pengadilan

Pengadilan, seperti yang diketahui merupakan lembaga peradilan yang fungsinya lebih terkait dengan upaya hukum. Pengadilan dapat mengeluarkan suatu putusan yang berkekuatan hukum tetap sehingga dibutuhkan oleh Bank Mandiri sebagai pihak ketiga atas permasalahan yang dihadapi bersama debitur.

c. Balai Lelang

Balai lelang adalah tempat Bank Mandiri menjual barang jaminan debitur secara lelang guna menutupi hutang debitur.

2.3.3 Perbedaan Antara Sebelum Dan Sesudah PP Nomor 33 Tahun 2006 Berlaku

Terdapat beberapa perbedaan yang terjadi antara sebelum dan sesudah PP Nomor 33 Tahun 2006 berlaku ditinjau dari segi biaya, tanggung jawab dan kepastian pengembalian hutang, yaitu:

Sebelum PP Nomor 33 Tahun 2006 berlaku:

a. Segi biaya

Terkait pengurusan piutang negara oleh KP2LN, diwajibkan bagi Bank Mandiri untuk membayar biaya administrasi sebesar 10% (sepuluh persen) dari jumlah hutang yang dilimpahkan ke DJPLN, ditambah biaya lelang 1% (satu persen), biaya PPh dan biaya lainnya.

b. Segi tanggung jawab

DJPLN berwenang melakukan beberapa tahapan dalam upaya pelunasan hutang oleh debitur kepada Bank Mandiri seperti pencekalan, penyitaan, paksa badan, eksekusi lelang sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Untuk itu DJPLN pun kemudian akan bertanggung jawab penuh atas segala permasalahan yang timbul berkaitan dengan proses kegiatan penyelesaian masalah kredit macet debitur pada Bank Mandiri.

c. Segi kepastian pengembalian hutang

Waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan masalah kredit macet sampai seluruh hutang debitur terbayar lunas, tidak pasti atau bahkan bisa sampai bertahun-tahun. Minimal waktu yang dibutuhkan adalah sekitar 6 (bulan). Namun hal tersebut jarang terjadi karena pada kenyataannya pengurusan berlangsung lama dan berbelit-belit dikarenakan kondisi dan niat debitur. Dalam hal debitur mempunyai kemampuan untuk membayar tapi tidak mau membayar hutangnya, debitur dapat dikenakan pencekalan agar tidak dapat pergi keluar negeri. Bagi debitur yang memang tidak mampu untuk membayar hutangnya, DJPLN akan melakukan pemeriksaan apakah debitur tersebut benar-benar tidak mampu, tidak mempunyai pekerjaan, tidak punya rumah dan segala aset yang dapat dijadikan pembayar hutang, maka hasil akhirnya akan dikeluarkan PSBDT (Piutang Sementara Belum Dapat Ditagih). Dalam jangka waktu maksimal 35 (tiga puluh lima) tahun apabila debitur tersebut masih belum mampu melunasi hutangnya, maka dengan sendirinya hutang akan dianggap selesai. Untuk itu dibutuhkan *monitoring* dari petugas lapangan agar dapat diketahui dengan betul apakah seorang debitur memang betul-betul sudah tidak mampu dan tidak dapat diupayakan lagi pelunasan hutangnya. Apabila diketahui bahwa seorang debitur yang semula tidak mampu namun dalam proses waktu berjalan dia dinilai telah cukup mampu untuk membayar hutangnya, maka dapat dikenakan paksa badan.

Sesudah PP Nomor 33 Tahun 2006 berlaku:

a. Segi biaya

Terkait pengurusan piutang yang dilakukan sendiri sesudah berlakunya PP Nomor 33 Tahun 2006, Bank Mandiri dikenakan biaya sebesar 3% (tiga persen) yang sudah mencakup biaya lelang sebesar 1% (satu persen) didalamnya, biaya tempat lelang, dan lain sebagainya.

b. Segi tanggung jawab

Bank Mandiri memegang tanggung jawab penuh atas segala permasalahan yang timbul berkaitan dengan proses kegiatan penyelesaian kasus kredit macet karena pengurusan dilakukan sendiri oleh Bank Mandiri.

Dalam proses penyelesaian kasus kredit macet, Bank Mandiri tetap melibatkan DJKN melalui balai lelang swasta. Hanya saja andilnya tidak terlalu banyak, sebatas pengurusan lelang yang meliputi penentu tempat akan dilaksanakan lelang, pengajuan surat-surat terkait ke BPN guna keperluan iklan untuk mencari investor. Tanggung jawab Balai Lelang hanya sebatas pada pelaksanaan lelang dan tidak sampai pada penyelesaian hutang debitur.

c. Segi kepastian pengembalian hutang

Yang bertanggung jawab dalam proses pengembalian hutang debitur kepada Bank Mandiri adalah Bank itu sendiri. Penanganan sendiri oleh Bank Mandiri tidak memungkinkan untuk melakukan langkah-langkah seperti yang dilakukan oleh DJPLN seperti pencekalan, penyitaan, paksa badan dan eksekusi lelang. Yang dapat dilakukan Bank Mandiri adalah menggunakan jasa Pengacara untuk melayangkan somasi sebagai upaya hukum kepada debitur yang kreditnya sedang macet. Jika tidak ditemukan jalan keluar atau dinilai debitur tidak beritikad baik, Pengacara tersebut akan melakukan segala pengurusan di Pengadilan terkait gugatan kepada debitur. Untuk itu, Pengacara dan Pengadilan merupakan 2 (dua) alternatif pilihan penyelesaian bagi kredit macet di Bank Mandiri jika debitur tidak cukup ditindak dengan teguran biasa. Penyelesaian yang dilakukan sendiri lebih memiliki kepastian akan pengembalian hutang debitur dikarenakan dalam pengupayaannya, Bank Mandiri dapat menempuh sampai dengan tingkat tertinggi yaitu tingkat Peninjauan Kembali dalam Pengadilan yang pada akhirnya akan memaksa debitur untuk bertanggung jawab atas pengembalian hutangnya, dengan kemungkinan waktu terlama yang dibutuhkan dalam prosesnya sekitar 10 tahun.