

**PENERAPAN OPPLOSING THEORY TERHADAP  
PENETAPAN DAN TINDAKAN FAKTUAL PEMERINTAH  
DALAM PENGURUSAN PIUTANG NEGARA**

**Ainurrisya Zafirah**

**Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia email:**

[ainurrisyaz@gmail.com](mailto:ainurrisyaz@gmail.com)

**Abstrak**

Keberadaan Panitia Urusan Pemerintah Negara (PUPN) memainkan peran penting dalam pengelolaan piutang negara dengan didasari doktrin *Parens Patriae*, di mana negara bertindak sebagai pelindung kepentingan publik dalam penanganan Piutang Negara ini. Dalam perkara-perkara terkait pengurusan Piutang Negara termasuk Penetapan dan Tindakan Faktual PUPN seringkali terdapat titik singgung di bidang Tata Usaha Negara dan Perdata, hal demikian didasarkan pada Teori Melebur (*Opposing Theory*) yang dimaknai setiap Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang substansinya berhubungan dengan ranah perdata melebur dalam tindakan keperdataannya. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis prosedur pengurusan piutang negara oleh PUPN dan kewenangannya berdasarkan doktrin *Parens Patriae* serta menganalisis penerapan *Opposing Theory* dalam kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara terhadap Penetapan dan Tindakan Faktual PUPN yang melebur dengan ranah perdata. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan penelitian doktrinal dengan pendekatan yang digunakan berbasis perundang-undangan dan konsep hukum, serta menganalisis data yang diperoleh dari berbagai peraturan dan putusan pengadilan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Penetapan dan Tindakan Faktual PUPN yang dianggap melebur dalam perbuatan hukum perdata adalah Surat Pernyataan Bersama dan Surat Perintah Penjualan melalui Lelang. Namun demikian, dalam penerapan *opposing theory* terdapat beberapa putusan pengadilan yang tidak konsisten dalam menangani sengketa pengurusan piutang negara oleh PUPN. Hal demikian disebabkan karena ketidakjelasan ukuran sejauh mana jangkauan akhir dari KTUN yang dimaksudkan untuk melahirkan suatu perbuatan hukum perdata sebagaimana diatur dalam SEMA No. 7 Tahun 2012. Terdapat banyak masalah dalam penanganan sengketa KTUN yang melebur ke dalam perbuatan hukum perdata yang menjadikan penyelesaian sengketa pengurusan piutang negara menjadi tidak efektif dan efisien bahkan mempersulit negara dalam mengupayakan pengembalian uang negara untuk pemenuhan kepentingan publik. Implikasinya perlu dilakukan revisi pada Pasal 2 huruf a Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2012. Selain itu, perlu dilakukan pengkajian lebih lanjut terkait *Opposing Theory* untuk memastikan bahwa teori ini diterapkan secara konsisten dan tidak menimbulkan kebingungan dalam penegakan hukum.

**Kata Kunci:** Kompetensi Absolut Peradilan, Peradilan Tata Usaha Negara, Teori Melebur, Pengurusan Piutang Negara.

**ABSTRACT**

*The existence of the State Government Affairs Committee (PUPN) plays an important role in the management of state receivables based on the Parens Patriae doctrine, where the state acts as a protector of public interests in the handling of these State Receivables. In cases related to the management of State Receivables, including Stipulations and Factual Actions of PUPN, there are often tangents in the fields of State Administration and Civil Affairs, this is based on the Opposing Theory, which means that every State Administrative Decision (KTUN) whose substance relates to the civil sphere is merged in its civil action. This research aims to analyze the procedures for managing state receivables by PUPN and its authority based on the Parens Patriae doctrine and analyze the application of Opposing Theory in the absolute competence of the State Administrative Court to the Determination and Factual Actions of PUPN which merge with the civil realm. The method used in this research is a doctrinal research approach with an approach based on legislation and legal concepts, as well as analyzing data obtained from various regulations and court decisions. The results showed that PUPN Stipulations and Factual Actions that are considered to be merged in civil law actions are Joint Statement Letters and Sales Orders through Auctions. However, in the application of the opposing theory, there are*

*several court decisions that are inconsistent in handling disputes over the management of state receivables by PUPN. This is due to the unclear measure of the extent to which the final reach of the KTUN is intended to give birth to a civil legal action as stipulated in SEMA No. 7/2012. There are many problems in the handling of KTUN disputes that merge into civil law actions that make the settlement of disputes over the management of state receivables ineffective and efficient and even make it difficult for the state to seek the return of state money to fulfill public interests. The implication is that Article 2 letter a of the Law on State Administrative Courts and Supreme Court Circular Letter No. 7/2012 need to be revised. In addition, it is necessary to conduct further studies related to Oplosing Theory to ensure that this theory is applied consistently and does not cause confusion in law enforcement.*

**Keywords:** *Absolute Jurisdiction, Administrative Court, Merger Theory, Management Of State Receivables.*

## PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara yang berdaulat memiliki tujuan sebagaimana tercantum dalam Alinea IV Pembukaan UUD NRI 1945 yaitu salah satunya adalah memajukan kesejahteraan umum. Dalam Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945 diatur lebih lanjut bahwa “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan, dan kesatuan ekonomi sosial”, dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kondisi ekonomi sosial Indonesia sangat berpengaruh dalam mencapai tujuan Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum. Untuk mendukung kemajuan kondisi perekonomian Indonesia maka pemerintah perlu menjalankan fungsi khusus atas pengelolaan keuangan negara.<sup>1</sup>

Kuangan Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 1 UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah “semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.”<sup>2</sup> Piutang Negara sendiri merupakan bagian dari Keuangan Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UU tentang Keuangan Negara. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2022 tentang Pengurusan Piutang Negara oleh Panitia Urusan Piutang Negara, Piutang Negara jumlah uang yang wajib dibayarkan kepada negara berdasarkan suatu peraturan, perjanjian atau sebab apapun.<sup>3</sup>

Sebagai bagian dari keuangan negara, piutang negara memiliki potensi yang akan dirasakan dan berdampak pada stabilitas pembangunan nasional. Dalam rangka upaya penyelesaian pengelolaan Piutang Negara yang lebih tepat guna dan efisien maka dibentuklah Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN). PUPN merupakan lembaga yang diberi tugas untuk mengurus Piutang Negara berdasarkan Undang-undang Nomor 49 Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara. Terdapat beberapa alasan yang melatarbelakangi perlunya membentuk PUPN, yaitu: (1) Sengketa yang khusus menyangkut Piutang Negara; (2) Lembaga Peradilan masih belum mampu menyelesaikan sengketa Piutang Negara dengan cepat; (3) Untuk mencegah supaya keuangan negara tidak dirugiakan.<sup>4</sup>

PUPN adalah panitia yang bersifat interdepartemental yang anggotanya terdiri dari pejabat pada Kementerian Keuangan, Kejaksaan, dan Kepolisian.<sup>5</sup> Pelaksanaan keputusan PUPN dilaksanakan oleh unit organisasi di Kementerian Keuangan yang menangani bidang Piutang Negara.<sup>6</sup> Dengan demikian pelaksanaan tugas PUPN dilakukan oleh salah satu Unit Eselon I dibawah Kementerian Keuangan, yaitu Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN), sebagai PUPN Pusat. Adapun kegiatan administrasi pada PUPN Cabang di daerah dilaksanakan oleh unit vertikal DJKN dibawahnya yaitu Kanwil DJKN dan Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL).

Dalam melaksanakan tugas pengurusan Piutang Negara, berdasarkan Pasal 7 PP No. 28 Tahun 2022 tentang Pengurusan Piutang Negara oleh PUPN, PUPN berwenang menerbitkan penetapan-penetapan PUPN antara lain Pernyataan Bersama, Surat Paksa, Surat Perintah Penyitaan, Surat Perintah Penjualan Barang Sitaan, Surat Persetujuan atau

---

<sup>1</sup> Ambi Jonathan, Benny Riyanto, Moch Djais, “Penyelesaian Piutang Negara di Wilayah Hukum Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang Semarang”, *Diponegoro Law Review*, Vol. 5, No.2 (2016), hlm. 2.

<sup>2</sup> Pasal 1 angka 1 UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

<sup>3</sup> Peraturan Pemerintah tentang Pengurusan Piutang Negara oleh Panitia Urusan Piutang Negara, PP Nomor 28 Tahun 2022, LN Tahun 2022 No. 171 selanjutnya disebut PP Pengurusan Piutang, Pasal 1 angka 1.

<sup>4</sup> Mariam Darus Badruzaman *Perjanjian Kredit Bank*, (Bandung: Alumni, 1980), hlm. 151.

<sup>5</sup> Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Panitia Urusan Piutang Negara, PERPPU Nomor 49 Tahun 1960, LN 1960 No. 156 TLN 2104, selanjutnya disebut UU PUPN, Pasal 2 ayat (3)

<sup>6</sup> Peraturan Presiden Nomor 89 Tahun 2006 tentang Panitia Urusan Piutang Negara, Pasal 2 ayat (2).

Penolakan Penjualan Tanpa melalui Lelang, Surat Pengajuan Usul Pelaksanaan Pencegahan ke Luar Negeri, Surat Perintah Paksa Badan, Surat Permintaan untuk dilakukan Tindakan Keperdataan dan/atau Tindakan Layanan Publik, dan Surat Permintaan Pemblokiran Barang Jaminan/Harta Kekayaan Lain.<sup>7</sup> Terdapat beberapa produk hukum PUPN yang memiliki kekuatan eksekutorial setara seperti grosse akta dari putusan hakim dalam perkara perdata yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan tidak dapat diajukan upaya hukum lagi terhadapnya, yaitu Pernyataan Bersama dan Surat Paksa yang berkepalanya Atas Nama Keadilan.<sup>8</sup>

Dalam pembuatan Pernyataan Bersama terdapat proses merundingkan penyelesaian Piutang Negara dimaksud dengan Penanggung Hutang (debitur) sesuai dengan Asas Kebebasan Berkontrak dan menempatkan kedudukan yang seimbang antara PUPN dengan Penanggung Hutang. Pada prinsipnya, Pernyataan Bersama telah memiliki format standar yang harus ditandatangani oleh Penanggung Hutang, memuat pengakuan hutang, dan memuat irah-irah “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”.<sup>9</sup> Selain itu produk berupa Surat Paksa juga memiliki irah-irah “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”, merupakan alas hak untuk melakukan tindakan pengurusan piutang secara eksekusi. Surat Paksa diterbitkan dalam hal Penanggung Hutang tidak hadir dan tidak memenuhi panggilan PUPN; dalam hal Penanggung Hutang hadir namun tidak mengakui hutang; maupun dalam hal Penanggung Hutang mengakui hutang tetapi menolak untuk menandatangani Pernyataan Bersama.<sup>10</sup> Dalam hal perintah dalam Surat Paksa tidak diindahkan dan/atau tidak ditindaklanjuti oleh Penanggung Hutang, maka Juru Sita dapat melanjutkan dengan tindakan eksekusi penyitaan dan pelelangan barang jaminan dan/atau Harta Kekayaan Lain yang dimiliki Penanggung Hutang untuk melunasi kewajibannya kepada negara.

Tidak sedikit permasalahan hukum diajukan oleh para debitur dan obligor, serta pihak yang terafiliasi, baik perkara Tata Usaha Negara (TUN), perkara perdata, maupun laporan pidana, dengan objek perkara adalah penetapan dan tindakan PUPN tersebut. Subjek hukum yang digugat pun, terdiri dari Ketua Satgas BLBI, Direktur Jenderal Kekayaan Negara, Direktur Pengelolaan Kekayaan Negara, Ketua PUPN, bahkan Kepala KPKNL terkait. Beberapa putusan hakim terkait perkara pengurusan Piutang Negara termasuk yang berasal dari pemberian dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI), mempermasalahkan terkait eksepsi kompetensi absolut khususnya antara peradilan TUN dan peradilan perdata. Beberapa putusan hakim dapat terlihat tidak konsisten dalam pertimbangan untuk mengabulkan eksepsi kompetensi absolut terkait pengurusan piutang negara oleh pemerintah.

Pada putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 611/Pdt.G/2021/PN Jkt.Pst, berkaitan dengan objek gugatan berupa Keputusan PUPN Cabang DKI Jakarta Nomor PJPN-09/PUPNC.10.01/2019 tentang Penetapan Jumlah Piutang Negara, Majelis Hakim mengadili dengan pertimbangan bahwa objek gugatan merupakan Penetapan dan Tindakan Faktual Pemerintah dalam kedudukan Pejabat Pemerintahan yang melaksanakan fungsi pemerintahan, yaitu dalam rangka pengurusan piutang negara, sehingga Pengadilan Negeri tidak berwenang memeriksa dan memutus perkara. Selain itu pada putusan PTUN Jakarta Nomor 633/G/2023/PTUN.JKT, berkaitan dengan objek gugatan berupa Surat Ketua Satgas BLBI Nomor S-1017/KSB/2021 tentang Permohonan Pemblokiran Perseroan Terbatas/Badan Usaha milik obligor, Majelis Hakim mengadili dengan pertimbangan yang mengacu pada *opposing theory* karena esensi dari permasalahan penyelesaian piutang

---

<sup>7</sup> PP Pengurusan Piutang Negara, Pasal 7.

<sup>8</sup> Pasal 6 huruf a dan Pasal 10 ayat (2), UU PUPN.

<sup>9</sup> Pasal 53, PMK 240 tahun 2016

<sup>10</sup> Pasal 142 dan Pasal 143, PMK 240 Tahun 2016.

negara tersebut merupakan ranah hukum perdata sehingga tidak memenuhi kriteria sebagai objek sengketa TUN.

Terhadap perkara-perkara atas Penetapan dan Tindakan Faktual Pemerintah dalam rangka pengurusan Piutang Negara termasuk penetapan dan tindakan PUPN seringkali terdapat titik singgung di bidang TUN dan perdata, hal demikian didasarkan pada Teori Melebur (*Opposing Theory*) yang dimaknai setiap keputusan tata usaha negara yang substansinya berhubungan dengan ranah perdata melebur dalam tindakan keperdataannya.<sup>11</sup> Teori tersebut secara eksplisit tercantum dalam Pasal 2 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang mengatur bahwa Keputusan TUN yang dianggap melebur dalam perbuatan hukum perdata tidak dapat menjadi objek sengketa TUN.<sup>12</sup> Selain itu berdasarkan Pasal 1 angka 9 UU PTUN tersebut, terdapat syarat kumulatif agar suatu surat dapat digugat di Pengadilan TUN, yakni harus memenuhi unsur konkrit, individual, dan final.<sup>13</sup> Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan kemudian terdapat perluasan objek perkara di PTUN yaitu dalam Pasal 87 yang menentukan bahwa penetapan tertulis dapat dimaknai tidak hanya dalam bentuk keputusan melainkan juga bentuk tindakan faktual.<sup>14</sup> Dengan demikian, pejabat pemerintahan dapat mengeluarkan penetapan dalam bentuk tindakan faktual.

Lebih lanjut terkait Teori Melebur (*Opposing Theory*) diatur dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2012 tentang Rumusan Hukum Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan yang mengatur terkait, dimana suatu Keputusan TUN dianggap melebur dalam perbuatan hukum perdata, salah satunya apabila secara faktual KTUN yang disengketakan dan diminta diuji keabsahannya ternyata merupakan jangkaun akhir dari KTUN yang diterbitkan (tujuannya) dimaksudkan untuk melahirkan suatu perbuatan hukum perdata, termasuk di dalamnya adalah Keputusan TUN yang diterbitkan dalam rangka mempersiapkan atau menyelesaikan suatu perbuatan hukum perdata.<sup>15</sup>

Dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2019 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, pada Rumusan Hukum Kamar Perdata, merumuskan “Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*onrechtmatige overheidsdaad*), sengketa yang bersifat keperdataan dan/atau bersumber dari perbuatan cidera janji (wanprestasi) oleh Penguasa tetap menjadi kewenangan absolut pengadilan perdata dalam lingkungan peradilan umum”.<sup>16</sup>

---

<sup>11</sup> Paulus Rudy Calvin Sinaga dan Anna Erliyana, “Relevansi Teori Opposing dalam Penanganan Sengketa Terkait Keputusan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 19, No. 2, (2022), hlm. 432.

<sup>12</sup> Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 2 huruf a

<sup>13</sup> UU PTUN, Pasal 1 angka 9.

<sup>14</sup> Irvan Mawardi, *Paradigma Baru PTUN: Respon Peradilan Administrasi terhadap Demokratisasi*, (Yogyakarta: Thafamedia, 2016), hlm. 68.

<sup>15</sup> Surat Edara Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2012 tentang Rumusan Hukum Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan

<sup>16</sup> SEMA No 2 Tahun 2019 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2019 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan

Namun demikian, dalam menerapkan *Opposing Theory* untuk dapat menentukan apakah merupakan kompetensi peradilan TUN atau Perdata perlu dilihat kembali apakah penetapan dan tindakan PUPN adalah KTUN yang memenuhi dasar sebagai objek TUN yaitu adanya kewenangan bersifat sepihak yang dimiliki oleh Negara sebagai landasan hubungan Negara dan warga negara. Sesuai dengan hubungan hukum yang menjadi kompetensi TUN yaitu hubungan hukum vertikal yang timbul antara pejabat TUN dengan warga negara karena negara memiliki kewenangan yang dapat dipaksakan kepada masyarakat. Oleh karenanya kejelasan titik singgung di bidang TUN dan perdata atas penetapan dan tindakan faktual Pemerintah dalam rangka pengurusan Piutang Negara menjadi perhatian penting dalam konteks Hukum Administrasi Negara.

Dengan demikian berdasarkan uraian tersebut diatas menarik untuk dibahas dan diteliti dalam tulisan ini terkait:

1. Bagaimana prosedur pengurusan piutang negara oleh Pemerintah dan kewenangannya berdasarkan doktrin *Parens Patriae*; dan
2. Bagaimana penerapan *Opposing Theory* dalam kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara terhadap Penetapan dan Tindakan Faktual PUPN yang melebur dengan ranah perdata.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Kewenangan Tindakan Pemerintah Dalam Prosedur Pengurusan Piutang Negara Berdasarkan Doktrin *Parens Patriae*

Sebagai bagian dari keuangan negara, piutang negara memiliki potensi yang akan dirasakan dan berdampak pada stabilitas pembangunan nasional. Pengertian piutang negara adalah jumlah uang yang wajib dibayarkan kepada negara berdasarkan suatu peraturan, perjanjian atau sebab apapun. Piutang Negara yang diurus oleh PUPN merupakan piutang yang adanya dan besarnya telah pasti menurut hukum, tetapi Penanggung Utang dan/atau penjamin Utang tidak melunasi sebagaimana mestinya.<sup>17</sup> Dalam rangka upaya penyelesaian pengelolaan Piutang Negara yang lebih tepat guna dan efisien maka dibentuklah Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN). Keberadaan PUPN adalah upaya pemerintah untuk menyelesaikan atau mengurus piutang negara menjadi lebih efisien dan hasil upaya pengembalian hak negara berupa piutang tersebut dapat diperoleh secara lebih efektif dibandingkan dengan pemerintah menempuh jalan melalui proses litigasi atau lembaga peradilan. Penerimaan negara dari hasil pengurusan piutang negara tersebut merupakan kontribusi untuk mendukung program-program pemerintah baik pembangunan infrastruktur maupun pembangunan lainnya sehingga akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.<sup>18</sup>

PUPN sendiri dibentuk berdasarkan UU No 49 Prp Tahun 1960 yang merupakan panitia yang bersifat interdepartemental yang meliputi PUPN pusat dan PUPN cabang yang mengurus piutang negara yang berasal dari instansi pemerintah pusat dan pemerintah daerah.<sup>19</sup> Kenggotaan PUPN saat ini berdasarkan Perpres No 89 Tahun 2006 tentang Panitia Urusan Piutang Negara dan PMK Nomor 102/PMK.06/2017 tentang Keanggotaan Dan Tata Kerja Panitia Urusan Piutang Negara, antara lain terdiri dari unsur Kementerian Keuangan, Kepolisian, Kejaksaan, dan Pemerintah Daerah.<sup>20</sup> Pelaksanaan keputusan PUPN dilaksanakan oleh unit organisasi di Kementerian Keuangan yang menangani bidang Piutang

---

<sup>17</sup> PP Pengurusan Piutang, Pasal 1 angka 1 dan Pasal 3 ayat (1)

<sup>18</sup> Setyo Budi Pramono, "Ekspektasi Peran Aktif Anggota PUPN Dalam Penyelesaian Pengurusan Piutang Negara", Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, tersedia pada <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kpknl-bontang/baca-artikel/13693/Ekspektasi-Peran-Aktif-Anggota-PUPNDalam-Penyelesaian-Pengurusan-Piutang-Negara.html>, diakses pada tanggal 20 Maret 20

<sup>19</sup> PP Pengurusan Piutang, Pasal 1 angka 2.

<sup>20</sup> UU PUPN, Pasal 2 ayat (3)

Negara.<sup>21</sup> Dengan demikian pelaksanaan tugas PUPN dilakukan oleh salah satu Unit Eselon I dibawah Kementerian Keuangan, yaitu Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN), sebagai PUPN Pusat. Adapun kegiatan administrasi pada PUPN Cabang di daerah dilaksanakan oleh unit vertikal DJKN dibawahnya yaitu Kanwil DJKN dan Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL).

Dalam melaksanakan tugas pengurusan Piutang Negara, berdasarkan Pasal 7 PP No. 28 Tahun 2022 tentang Pengurusan Piutang Negara oleh PUPN, PUPN berwenang menerbitkan produk-produk PUPN berupa:<sup>22</sup>

- a. Surat Penerimaan Pengurusan Piutang Negara (SP3N);
- b. surat penolakan pengurusan Piutang Negara;
- c. surat pengembalian pengurusan Piutang Negara;
- d. Pernyataan Bersama (PB);
- e. surat koreksi atau perubahan besaran Piutang Negara;
- f. Surat Paksa (SP);
- g. Surat Perintah Penyitaan (SPP);
- h. surat permintaan sita persamaan;
- i. surat perintah pengangkatan sita;
- j. Surat Perintah Penjualan Barang Sitaan (SPPBS);
- k. surat persetujuan atau penolakan penjualan tanpa melalui lelang;
- l. penetapan nilai limit lelang, nilai persetujuan penjualan tanpa melalui lelang atau nilai penebusan di bawah nilai pengikatan;
- m. surat pernyataan pengurusan Piutang Negara lunas;
- n. surat pernyataan pengurusan Piutang Negara selesai;
- o. Penetapan Piutang Negara untuk Sementara Belum Dapat Ditagih (PSBDT);
- p. surat pernyataan pencabutan PSBDT;
- q. surat persetujuan atau penolakan penarikan Piutang Negara;
- r. surat pengajuan usul pelaksanaan pencegahan ke luar wilayah Indonesia;
- s. surat persetujuan atau penolakan rencana Paksa Badan;
- t. surat permintaan izin Paksa Badan kepada Kepala Kejaksaan Tinggi;
- u. surat perintah Paksa Badan/ perpanjangan Paksa Badan/ Perintah pembebasan Paksa Badan;
- v. surat pemberitahuan Piutang Negara telah dihapuskan secara mutlak;
- w. surat permintaan kepada kementerian negara/ lembaga/ pemerintah daerah / instansi yang berwenang untuk menjelaskan penyaluran kredit /pembiayaan/dana talangan yang telah dikeluarkan;
- x. surat penyampaian daftar penanggung Utang/Penjamin Utang kepada kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah/lembaga lain yang berwenang untuk dilakukan tindakan keperdataan dan/atau tindakan layanan publik;
- y. surat permintaan bantuan kepada jaksa dalam hal terbukti ada penyalahgunaan pemakaian kredit, pembiayaan, dan/ atau dana talangan oleh pihak penanggung utang;
- z. surat permintaan pengosongan Barang Jaminan/Harta Kekayaan Lain yang terjual lelang;
- aa. surat permintaan informasi data keuangan dapat berupa rekening tabungan, deposito, giro, rekening efek, data transaksi dan surat berharga milik Penanggung Utang dan/ atau Penjamin Utang atau Pihak yang Memperoleh Hak kepada kementerian/ lembaga/ badan-badan yang berwenang;

---

<sup>21</sup> Peraturan Presiden Nomor 89 Tahun 2006 tentang Panitia Urusan Piutang Negara, Pasal 2 ayat (2).

<sup>22</sup> PP Pengurusan Piutang Negara, Pasal 7.

- bb. surat permintaan pemblokiran Barang Jaminan/Harta Kekayaan Lain, termasuk pemblokiran surat berharga yang ditransaksikan di bursa dan harta kekayaan yang tersimpan di lembaga jasa keuangan; dan
- cc. surat permintaan pembatalan peralihan dan/atau pendaftaran hak, dalam hal Barang Jaminan dan/atau Harta Kekayaan Lain dilakukan peralihan dan/atau pendaftaran hak oleh pihak lain tidak sesuai ketentuan.

Landasan hukum yang menjadi dasar dari pengurusan Piutang Negara oleh Panitia Urusan Piutang Negara terdapat dalam Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2022 tentang Pengurusan Piutang Negara oleh Panitia Urusan Piutang Negara, dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 240/PMK. 06/2016 tentang Pengurusan Piutang Negara sebagai petunjuk teknis prosedur pengurusan Piutang Negara. Terkait gambaran umum prosedur pengurusan piutang negara, dapat dilihat dalam beberapa tahapan sebagai berikut:

1) Penyerahan Pengurusan Piutang Negara

Pada prinsipnya Piutang Negara yang diserahkan pengurusannya kepada PUPN apabila telah dilakukan proses penyelesaian terlebih dahulu oleh Instansi Pemerintah (pusat atau daerah) dan lembaga selaku penyerah piutang serta telah dipastikan adanya dan besarnya piutang tersebut.<sup>23</sup> Apabila tidak memungkinkan lagi untuk diurus sendiri oleh Instansi Pemerintah (pusat atau daerah) dan lembaga yang bersangkutan setelah dilaksanakan upaya maksimal namun penanggung hutang tidak ada kesediaan menyelesaikan hutangnya maka pengurusan Piutang Negara tersebut diserahkan kepada Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN).

2) Penerimaan Pengurusan Piutang Negara.

Apabila syarat kelengkapan dokumen telah dipenuhi atau telah diketahui adanya dan besarnya piutang negara yang dapat dibuktikan secara pasti, PUPN menerima penyerahan pengurusan Piutang Negara dan Daerah yang telah memenuhi persyaratan sesuai hasil penelitian dengan menerbitkan Surat Penerimaan Pengurusan Piutang Negara (SP3N) yang memuat sekurang-kurangnya terdiri dari:<sup>24</sup>

- a) Nomor dan tanggal surat penyerahan pengurusan piutang negara.
- b) Identitas Penyerah Piutang dan Penganggung Hutang.
- c) Pernyataan menerima pengurusan piutang negara.
- d) Rincian dan jumlah Piutang Negara yang telah ditetapkan adanya dan besarnya telah pasti menurut hukum oleh Penyerah Piutang;
- e) Uraian barang jaminan; dan
- f) Klausula bahwa piutang dimaksud tetap dalam neraca Penyerah Piutang.

Dengan diterbitkannya Surat Penerimaan Pengurusan Piutang Negara Selanjutnya kreditur atau penyerah hutang dari Instansi Pemerintah (pusat atau daerah) dan lembaga wajib menyerahkan semua dokumen asli kepemilikan barang jaminan dan pengikatannya kepada Panitia Urusan Piutang Negara.<sup>25</sup>

3) Pemanggilan

Pelaksanaan pengurusan piutang negara dilakukan dengan pemanggilan terhadap debitur atau penanggung hutang/penjamin hutang. Bila debitur atau penanggung hutang/penjamin hutang juga tidak memenuhi panggilan tersebut maka dilakukan pemanggilan terakhir secara tertulis paling lambat dalam waktu 7 (tujuh) hari kerja setelah tanggal menghadap yang ditetapkan dalam surat panggilan. Panggilan memuat identitas PH dan kewajiban yang harus diselesaikan.

---

<sup>23</sup> PP Pengurusan Piutang Negara, Pasal 8 ayat (2).

<sup>24</sup> PP Pengurusan Piutang Negara, Pasal 12.

<sup>25</sup> PP Pengurusan Piutang Negara, Pasal 13.



#### 4) Pernyataan Bersama

Bilamana debitur atau penanggung hutang/penjamin hutang datang memenuhi panggilan, maka PUPN melakukan wawancara dengan penanggung hutang tentang kebenaran adanya dan besarnya piutang negara serta cara-cara penyelesaiannya, selanjutnya hasil-hasil wawancara dituangkan didalam Berita Acara Tanya Jawab, berdasarkan berita acara tanya jawab inilah dibuat "Pernyataan Bersama ". Pernyataan Bersama adalah surat pernyataan pengakuan hutang yang dibuat dan ditanda tangani oleh ketua Panitia Urusan Piutang Negara dan debitur/penanggung hutang dan atau dengan penjamin hutang dan mengakui jumlah hutang dan sanggup untuk menyelesaikannya dalam jangka waktu yang ditetapkan. Pernyataan Bersama berirah-irah "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa" mempunyai kekuatan eksekutorial dan kekuatan hukum yang sama dengan putusan pengadilan dalam perkara perdata yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 49 prp. Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara.<sup>26</sup>

Dalam Pernyataan Bersama memuat sekurang-kurangnya antara lain:<sup>27</sup>

- a) Irarah-irah;
- b) Identitas Penanggung Hutang;
- c) Identitas Penyerah Piutang;
- d) Besarnya piutang negara dengan rincian terdiri dari hutang pokok, bunga, denda dan atau ongkos/beban lain;
- e) Besarnya biaya administrasi pengurusn piutang negara;
- f) Pengakuan hutang oleh penanggung hutang;
- g) Kesanggupan penanggung hutang untuk menyelesaikan hutang dan cara penyelesaiannya;
- h) Sanksi jika tidak memenuhi cara penyelesaian hutang;
- i) Janji mengosongkan Barang Jaminan IHarta Kekayaan Lain yang terjual lelang;
- j) Tanggal penandatanganan;
- k) Tanda tangan.

Jadi kesepakatan bersama ini merupakan suatu kesepakatan atau persetujuan antara debitur atau penanggung hutang dengan Ketua Panitia Urusan Piutang Negara yang dituangkan dalam bentuk surat yang befisikan pernyataan sanggup dari debitur atau penanggung hutang dan atau penjamin hutang untuk membayar sekaligus atau secara cicilan seluruh hutangnya kepada negara. Jika Penanggung Utang mengakui utang namun tidak sanggup memenuhi cara penyelesaian, maka Pernyataan Bersama tetap dibuat.<sup>28</sup>

#### 5) Surat Paksa

Dalam melakukan tindakan penagihan kepada debitur PUPN dapat melakukan dengan Surat Paksa. Penagihan sekaligus dengan surat paksa dapat dilakukan apabila debitur atau penanggung hutang tidak memenuhi pemanggilan, tidak memenuhi kewajiban yang ditetapkan dalam Pernyataan Bersama setelah terlebih dahulu diberi peringatan secara tertulis.<sup>29</sup> Surat Paksa tersebut ditetapkan oleh PUPN dan mempunyai kekuatan pelaksanaan seperti putusan pengadilan dalam perkara perdata yang berkekuatan hukum tetap yang memiliki irah-irah "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa." Adapun Surat Paksa sekurang-kurangnya memuat:<sup>30</sup>

- a) Irarah-irah;

---

<sup>26</sup> PP Pengurusan Piutang Negara, Pasal 16 ayat (2).

<sup>27</sup> PP Pengurusan Piutang Negara, Pasal 16 ayat (3).

<sup>28</sup> PP Pengurusan Piutang Negara, Pasal 17.

<sup>29</sup> PP Pengurusan Piutang Negara, Pasal 19.

<sup>30</sup> PP Pengurusan Piutang Negara, Pasal 20.

- b) identitas Penyerah Piutang serta nomor dan tanggal surat penyerahan pengurusan Piutang Negara;
- c) Identitas Penanggung Hutang;
- d) Penetapan jumlah Piutang Negara yang harus diselesaikan berikut biaya administrasi pengurusan Piutang Negara;
- e) Alasan yang menjadi dasar penagihan;
- f) Dasar hukum penerbitan Surat Paksa;
- g) Perintah kepada Penanggung Hutang untuk melunasi seluruh hutangnya dalam jangka waktu 1 x 24 Jam terhitung sejak tanggal pemberitahuan Surat Paksa.

#### 6) Pemblokiran

Dalam rangka pengamanan dokumen dan fisik barang jaminan dan atau harta kekayaan lain dilakukan Pemblokiran barang jaminan dan/atau harta kekayaan lain. Pemblokiran Barang Jaminan/Harta Kekayaan Lain dilakukan terhadap barang bergerak dan/atau barang tidak bergerak milik Penanggung Utang dan/atau Penjamin Utang, yang berada di tempat tinggal, tempat usaha, tempat kedudukan atau tempat lain, termasuk.<sup>31</sup>

- a. barang dalam penguasaan pihak lain;
- b. barang dibebani dengan hak tanggungan/ hipotik/fidusia;
- c. uang dan/atau harta kekayaan yang tersimpan di lembaga jasa keuangan;
- d. obligasi, saham, dan surat berharga lainnya;
- e. barang tidak berwujud termasuk hak kekayaan intelektual;
- f. piutang/tagihan;
- g. penyertaan modal pada perusahaan lain;
- h. harta milik Penanggung Utang dan/atau Penjamin Utang yang telah diwariskan kepada ahli waris; dan/atau
- i. barang milik Pihak yang Memperoleh Hak.

Pemblokiran sebagaimana dilakukan dengan PUPN menerbitkan surat permintaan pemblokiran kepada instansi/ pejabat yang mempunyai kewenangan dalam pendaftaran/pencatatan hak. Instansi/pejabat yang mempunyai kewenangan dalam pendaftaran/pencatatan hak yang harus melakukan pemblokiran sesuai surat permintaan PUPN.<sup>32</sup>

#### 7) Penyitaan.

Dalam hal setelah lewat waktu 1 x 24 jam, sejak surat paksa diberitahukan, penanggung hutang tidak melunasi hutangnya maka PUPN menerbitkan Surat Perintah Penyitaan. Penyitaan dilakukan oleh juru sita dibantu dengan 2 orang saksi. Penyitaan dilakukan terhadap Barang Jaminan/Harta Kekayaan Lain berupa barang bergerak dan/atau barang tidak bergerak milik Penanggung Utang dan/atau Penjamin Utang, yang berada di tempat tinggal, tempat usaha, tempat kedudukan atau tempat lain, termasuk:<sup>33</sup>

- a. barang dalam penguasaan pihak lain;
- b. barang dibebani dengan hak tanggungan/ hipotik/fidusia;
- c. uang dan/atau harta kekayaan yang tersimpan di lembaga jasa keuangan;
- d. obligasi, saham, dan surat berharga lainnya;
- e. barang tidak berwujud termasuk hak kekayaan intelektual;
- f. piutang/tagihan;
- g. penyertaan modal pada perusahaan lain;
- h. harta milik Penanggung Utang dan/atau Penjamin Utang yang telah diwariskan kepada ahli waris; dan/atau

---

<sup>31</sup> PP Pengurusan Piutang Negara, Pasal 24 ayat (1).

<sup>32</sup> PP Pengurusan Piutang Negara, Pasal 24 ayat (3) dan (4).

<sup>33</sup> PP Pengurusan Piutang Negara, Pasal 26.

i. barang milik Pihak yang Memperoleh Hak.

8) Lelang

Lelang dilaksanakan terhadap Barang Jaminan/Harta Kekayaan Lain yang telah dilakukan penyitaan terhadap Penanggung Utang yang tidak menyelesaikan utangnya.<sup>34</sup> Pelaksanaan lelang didasarkan pada Surat Perintah Penjualan Barang Sitaan (SPPBS) yang dikeluarkan PUPN, SPPBS diberitahukan secara tertulis kepada Penanggung Hutang/Penjamin Hutang/Pihak yang Memperoleh Hak.<sup>35</sup> Nilai limit barang yang akan dilelang ditetapkan oleh PUPN berdasarkan Laporan Penilaian yang masih berlaku. Penanggung Utang/Penjamin Utang/penghuni/pihak yang Memperoleh Hak wajib mengosongkan Barang Jaminan/Harta Kekayaan Lain setelah terjual lelang.<sup>36</sup>

9) Pengalihan Hak Secara Paksa

Selain lelang, PUPN berwenang melakukan pengalihan hak secara paksa terhadap Barang Jaminan/Harta Kekayaan Lain dengan kriteria khusus yang telah dilakukan penyitaan. Adapun barang tersebut dapat berupa: uang tunai; asset digital/kripto; kekayaan yang tersimpan pada lembaga jasa keuangan seperti deposito, tabungan, saldo rekening koran, giro, atau bentuk lainnya yang dipersamakan dengan itu; obligasi, saham atau surat berharga lainnya; piutang/tagihan; dan/atau penyertaan modal pada perusahaan lainnya.<sup>37</sup>

10) Pencegahan ke Luar Wilayah Indonesia

Pencegahan ke luar negeri dilakukan terhadap Penanggung Utang, Penjamin Utang dan/atau Pihak yang Memperoleh Hak, yang tidak melunasi sisa kewajiban namun sering bepergian keluar wilayah Indonesia dan tidak menunjukkan itikad baik dalam menyelesaikan utang. Pencegahan dilakukan jika memenuhi kriteria sudah diterbitkan surat penerimaan pengurusan piutang negara oleh PUPN, jumlah sisa hutang lebih dari lima ratus juta rupiah atau kurang dari lima ratus juta rupiah tapi sering berpergian keluar wilayah Indonesia dan tidak menunjukkan itikad baik dalam menyelesaikan hutang.<sup>38</sup> PUPN berwenang mengajukan usul pencegahan ke luar wilayah Indonesia terhadap objek pencegahan kepada Menteri Hukum dan HAM (Dirjen Imigrasi). Jangka waktu pencegahan ke luar wilayah Indonesia adalah paling lama enam bulan dan dapat diperpanjang selama enam bulan lagi.<sup>39</sup>

11) Tindakan Keperdataan dan/atau Tindakan Layanan Publik

Penanggung hutang/obligor/debitur akan dikenakan tindakan ini apabila memenuhi kriteria yaitu sisa kewajiban paling sedikit berjumlah satu miliar rupiah, tidak menunjukkan itikad baik dalam menyelesaikan utang, dan sudah diberitahukan surat paksa. Dalam hal memenuhi kriteria dimaksud maka penanggung hutang akan diajukan permohonan tindakan keperdataan atau layanan publik oleh PUPN kepada Kementerian/Lembaga/badan lainnya yang memiliki kewenangan.<sup>40</sup> Dengan demikian yang melakukan tindakan tersebut bukan PUPN melainkan K/L yang berwenang.

Tindakan keperdataan yang dimaksud adalah tidak memperoleh hak atau pelayanan dari lembaga jasa keuangan, yang dapat berupa: (1) tidak dapat mendapatkan kredit maupun pembiayaan; (2) tidak dapat membuka rekening tabungan, deposito dan giro; (3) tidak dapat mendirikan maupun mendaftarkan perusahaan yang bergerak di sektor lembaga jasa keuangan; (4) tidak dapat menjadi pengurus, pengawas, direksi, komisaris, pemegang saham

---

<sup>34</sup> PP Pengurusan Piutang Negara, Pasal 32 ayat (1).

<sup>35</sup> PP Pengurusan Piutang Negara, Pasal 33.

<sup>36</sup> PP Pengurusan Piutang Negara, Pasal 36.

<sup>37</sup> PP Pengurusan Piutang Negara, Pasal 38.

<sup>38</sup> PP Pengurusan Piutang Negara, Pasal 45.

<sup>39</sup> PP Pengurusan Piutang Negara, Pasal 46.

<sup>40</sup> PP Pengurusan Piutang, Pasal 49 dan Pasal 50

pengendali, dewan pengawas, dan pejabat eksekutif pada lembaga jasa keuangan; dan/atau (5) tidak dapat melakukan transaksi efek.<sup>41</sup>

Tindakan layanan publik dapat berupa menghentikan layanan publik di bidang: (1) perizinan, yaitu perizinan di bidang perdagangan, perkebunan, kehutanan, kelautan, pertambangan minyak bumi, gas, batu bara, mineral dan tambang lainnya, izin mendirikan bangunan, pemberian status badan hukum atau badan usaha, dan atau surat izin mengemudi; (2) keimigrasian, yaitu penerbitan, perpanjangan dan perubahan data paspor atau penerbitan kartu perjalanan bisnis; (3) kependudukan dan layanan masyarakat, yaitu penerbitan surat keterangan domisili dan surat keterangan berkelakuan baik; (4) perpajakan, kekayaan negara dan barang milik negara, penerimaan negara bukan pajak, kepabeanan dan cukai, seperti surat keterangan fiskal, pengembalian pendahuluan kelebihan pajak atau tax holiday/tax allowance; (5) agraria dan tata ruang, berupa pendaftaran/peralihan/perpanjangan/peningkatan hak atas tanah dan/atau bangunan, hak tanggungan serta pemblokiran hak atas tanah dan/atau bangunan.<sup>42</sup>

#### 12) Paksa Badan .

Paksa badan adalah pengekangan kebebasan untuk sementara waktu terhadap diri pribadi penanggung Utang/Penjamin Utang atau pihak yang Memperoleh Hak yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan bertanggung jawab secara hukum atas Piutang Negara.<sup>43</sup> Paksa badan dilakukan jika memenuhi kriteria yaitu penanggung hutang tidak mematuhi surat paksa, sisa hutang minimal satu miliar rupiah, penanggung hutang mampu menyelesaikan hutang tapi tidak menunjukkan itikad baik, penanggung hutang belum berumur delapan puluh tahun.<sup>44</sup> Jangka waktu paksa badan paling lama enam bulan dan dapat diperpanjang selama enam bulan lagi dan dilaksanakan di lembaga pemasyarakatan atau rumah tahanan negara. Pelaksanaan paksa badan tidak mengurangi kewajiban pembayaran utang.<sup>45</sup>

Segala prosedur pengurusan Piutang Negara tersebut merupakan suatu hal yang penting untuk menjadi perhatian dalam konteks Hukum Administrasi Negara. Piutang Negara merupakan asset negara yang signifikan dan penagihannya memerlukan proses yang cermat dan akuntabel untuk dapat melindungi kepentingan negara dan masyarakat. Proses ini juga melibatkan doktrin *Parens Patriae*, di mana negara bertindak sebagai pelindung kepentingan publik dalam penanganan Piutang Negara ini. Doktrin *Parens Patriae* memberikan kewenangan dan kewajiban bagi Negara untuk melakukan tindakan-tindakan untuk kepentingan masyarakat luas, dalam hal ini diartikan orang tua bangsa. Negara dapat melakukan intervensi pada hal-hal dalam ranah privat, didasarkan pada pelanggaran/ketidakmampuan pihak dalam ranah privat tersebut untuk melaksanakan tugasnya yang bersinggungan dengan tugas negara menyelenggarakan pencapaian kesejahteraan rakyat.<sup>46</sup>

Doktrin *Parens Patriae* memberikan kewenangan kepada negara untuk menyelenggarakan kepentingan rakyat baik dalam ranah publik maupun ranah privat (secara terbatas yaitu sepanjang pihak dalam ranah privat tersebut tidak mampu mempertahankan diri sendiri dan hal tersebut berdampak pada tingkat keberhasilan tugas negara dalam ranah publik – orang perorang ataupun orang banyak). Namun tetap harus memberikan keseimbangan, tidak boleh melanggar hukum dan memperhatikan keadilan, oleh karenanya

---

<sup>41</sup> PP Pengurusan Piutang, Pasal 51 ayat (1) dan ayat (2)

<sup>42</sup> PP Pengurusan Piutang, Pasal 51

<sup>43</sup> PP Pengurusan Piutang, Pasal 1 angka 15.

<sup>44</sup> PP Pengurusan Piutang, Pasal 55

<sup>45</sup> PP Pengurusan Piutang, Pasal 60 dan Pasal 61.

<sup>46</sup> Yohanes Hermanto Sirait, “Komitmen Terkait Deforestasi Dan Perubahan Iklim: Perspektif Dari Doktrin *Parens Patriae* “, *Jurnal Hukum Jatiswara*, Vol. 34, No.1 (2019), hlm. 2.

aspek transparansi, akuntabilitas, dan pengawasan merupakan aspek yang penting untuk diperhatikan.

Kewenangan yang diberikan kepada negara dalam hubungannya dengan doktrin *parens patriae* biasanya selalu didasari pada quasi-sovereign interest yang biasanya dimaknai sebagai kepentingan banyak orang.<sup>47</sup> Terdapat 3 faktor utama untuk suatu negara diberikan kewenangan ini yakni pertama, apakah kebanyakan warga negara dirugikan secara langsung, kedua, apakah kerugian terhadap warga negara tersebut besar dan ketiga, apakah warga negara yang dirugikan mampu melakukan penuntutan. Dua faktor pertama hendak memisahkan antara kepentingan negara dengan warga negara supaya tidak ada penyalahgunaan kekuasaan dari pemerintah yang sedang berkuasa, sementara faktor ketiga, memperkuat doktrin *parens patriae* bahwa negara menjadi wali bagi entitas yang tidak mampu mempertahankan haknya.<sup>48</sup>

Pasal 1 UU No. 1 tahun 2004 jo. Pasal 34 UU No. 1 tahun 2004, menjadi adanya kewenangan Negara berupa kewajiban Negara untuk mengusahakan secara optimal penyelesaian hak pemerintah. Hal ini dikarenakan Piutang Negara timbul dari hak rakyat karena berasal dari APBN, yang sesuai UU 1 2004 harus digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal tersebut merupakan prinsip dasar Pemerintah untuk melakukan penagihan kepada Obligor. Fungsi negara sebagai *parens patriae* sangat bermanfaat dalam menjaga kepentingan kemanusiaan, dan untuk mencegah kerugian bagi mereka yang tidak dapat melindungi diri mereka sendiri. Luas lingkup *parens patriae* mengikuti perkembangan fungsi dan peran negara. Berdasarkan perkembangan peran negara, maka perlindungan tersebut dilakukan oleh negara dalam lingkup yang lebih luas yaitu untuk melindungi kepentingan seluruh rakyat. Penerapan *parens patriae* dalam pengurusan Piutang Negara adalah karena telah diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan kesejahteraan rakyat harus mengupayakan keuangan negara yang sehat dalam hal ini negara harus melakukan penagihan secara maksimal untuk menyelenggarakan pemerintahan umum dan pelayanan publik demi tercapainya kesejahteraan rakyat.

## **2. Penerapan *Opposing Theory* Dalam Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Terhadap Penetapan Dan Tindakan Faktual PUPN Yang Melebur Dengan Ranah Perdata**

Kompetensi absolut PTUN di Indonesia adalah memeriksa, mengadili, dan memutuskan sengketa yang timbul dalam bidang tata suaha negara antara seseorang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian dan tidak dikeluarkannya suatu keputusan yang dimohonkan seseorang sampai batas waktu yang ditentukan dalam suatu peraturan perundang-undangan padahal hal tersebut merupakan kewajiban badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan.<sup>49</sup> Dalam Pasal 53 UU PTUN, alasan atau dasar diajukannya gugatan di PTUN adalah adanya Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang bertentangan atau tidak sesuai dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Dalam rumusan pasal ini, dapat diketahui objek gugatan dalam sengketa di PTUN adalah KTUN. Keberadaan KTUN merupakan aspek terpenting untuk melihat kompetensi PTUN dalam mengadili, karena adanya sengketa Tata Usaha Negara sendiri disebabkan oleh terdapatnya suatu KTUN.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> Richard W. Silverthorn, "An Equitable Extension of the *Parens Patriae* Doctrine - *Puerto Rico v. Snapp*", 30 De-Paul L. Rev. Vol. 30 Issue 4 Article 11, 1981, hlm. 1026.

<sup>48</sup> Ibid, hlm. 1028-1029

<sup>49</sup> Fatria Khairo, "Urgensi Pembatasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia", *Jurnal Lex Librum*, Vol. 3. No. 2. (2017), hlm. 545.

<sup>50</sup> Philipus M. Hadjon, et al. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015), hlm. 115.

Objek sengketa tata usaha negara adalah KTUN sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2009 tentang perubahan kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, KTUN adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat TUN yang berisi tindakan hukum TUN berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat kongkrit, individual dan final sehingga menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Keenam persyaratan tersebut bersifat kumulatif, artinya untuk dapat dijadikan obyek sengketa di Peradilan TUN, keputusan TUN harus memenuhi keenam persyaratan tersebut. Selain itu kompetensi peradilan TUN termasuk juga ketentuan yang terdapat dalam pasal 3 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu, dalah hal Badan/Pejabat TUN tidak mengeluarkan suatu keputusan yang dimohonkan kepadanya sedangkan hal itu merupakan kewajibannya.

KTUN sebagaimana diatur dalam Pasal 87 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan harus dimaknai sebagai:<sup>51</sup>

- 1) Penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual.
- 2) Keputusan badan dan/atau pejabat tata usaha negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif dan penyelenggara negara lainnya.
- 3) Berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan AAUPB.
- 4) Bersifat final dalam arti lebih luas.
- 5) Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum dan/atau.
- 6) Keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat.

Akan tetapi, terdapat pembatasan-pembatasan yang ada dalam UU Peradilan Tata Usaha Negara khususnya terkait KTUN yang dianggap melebur dalam perbuatan hukum perdata sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf a. sehingga KTUN tersebut dikecualikan dari kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dan menjadi kewenangan Peradilan Umum (in casu Peradilan Perdata). Selain pembatasan, kompetensi absolut PTUN juga mengalami perluasan setelah diundangkannya UU Administrasi Pemerintahan yang memberikan wewenang kepada PTUN untuk mengadili objek sengketa di luar KTUN atau *beschikking*, yaitu tindakan administrasi atau bestuur *handeling*.<sup>52</sup> Dengan demikian PTUN menangani objek berupa tindakan administrasi pemerintahan (Pasal 1 angka 8 UU Administrasi Pemerintahan) yang semula diuji oleh pengadilan di lingkungan peradilan umum melalui Perbuatan melawan Hukum oleh Pejabat (PMHP) menggunakan Pasal 1365 KUH Perdata.

Terhadap perkara-perkara atas penetapan dan tindakan faktual Pemerintah dalam rangka pengurusan Piutang Negara termasuk Penetapan dan Tindakan Faktual PUPN seringkali terdapat titik singgung di bidang TUN dan perdata, hal demikian didasarkan pada Teori Melebur (*Opposing Theory*) yang dimaknai setiap keputusan tata usaha negara yang substansinya berhubungan dengan ranah perdata melebur dalam tindakan keperdataannya.<sup>53</sup> Namun demikian, dalam menerapkan *Opposing Theory* untuk dapat menentukan apakah merupakan kompetensi pengadilan TUN atau pengadilan Perdata, perlu dilihat kembali apakah Penetapan dan Tindakan Faktual PUPN adalah KTUN yang memenuhi dasar sebagai objek TUN yaitu adanya kewenangan bersifat sepihak yang dimiliki oleh Negara sebagai landasan hubungan Negara dan warga negara. Sesuai dengan hubungan hukum yang menjadi kompetensi TUN yaitu hubungan hukum vertikal yang timbul antara pejabat TUN dengan warga negara karena negara memiliki kewenangan yang dapat dipaksakan kepada

---

<sup>51</sup> Dewi Asimah, "Implementasi Perluasan Kompetensi PTUN Dalam Mengadili Tindakan Faktual (Onrechtmatige Overheidsdaad/OOD)". *ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan*, Vol. 1. No. 1 (2020), hlm. 154-155.

<sup>52</sup> *Ibid.*, hlm. 153-154.

<sup>53</sup> Sinaga dan Erliyana, "Relevansi Teori Opposing...", hlm. 432.

masyarakat. Oleh karenanya kejelasan titik singgung di bidang TUN dan perdata atas penetapan dan tindakan faktual Pemerintah dalam rangka pengurusan Piutang Negara menjadi perhatian penting dalam konteks Hukum Administrasi Negara.

Indroharto mengemukakan apa yang disebut dengan teori melebur (*oplossing theorie*). Teori ini pada dasarnya meletakkan setiap KTUN yang diterbitkan dalam rangka menimbulkan hubungan kontraktual atau perjanjian dianggap melebur dalam perbuatan hukum perdata tersebut, sehingga kemudian yang berwenang mengadili dalam hal terdapat sengketa ialah peradilan umum. Secara lebih terperinci, KTUN yang dianggap melebur dalam perbuatan hukum perdata adalah sebagai berikut:<sup>54</sup>

- a) Keputusan yang jangkauannya akan melahirkan atau justru menolak terjadinya suatu perbuatan hukum perdata;
- b) Keputusan yang akan melebur dalam perbuatan hukum perdata;
- c) Keputusan tata usaha negara yang menyebabkan dipenuhi tidaknya suatu syarat untuk dapat bekerjanya secara sah suatu tindakan menurut hukum perdata;
- d) Keputusan tata usaha negara yang merupakan pelaksanaan dari suatu tindakan hukum perdata.

Teori Melebur (Opposing Theory) yang diusulkan oleh Indroharto kemudian diinterpretasikan lebih lanjut oleh Mahkamah Agung melalui Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) No. 7 Tahun 2012. Berdasarkan SEMA No. 7 Tahun 2012 Untuk memastikan suatu KTUN dianggap melebur dalam perbuatan hukum perdata adalah apabila secara faktual KTUN yang disengketakan dan diminta diuji keabsahannya ternyata:

- a) Jangkauan akhir dari KTUN diterbitkan (tujuannya) dimaksudkan untuk melahirkan suatu perbuatan hukum perdata. Termasuk didalamnya adalah KTUN yang diterbitkan dalam rangka mempersiapkan atau menyelesaikan suatu perbuatan hukum perdata.
- b) Apabila Tergugat dalam menerbitkan KTUN objek sengketa akan menjadi subjek atau pihak dalam perikatan perdata sebagai kelanjutan KTUN objek sengketa tersebut.
- c) KTUN yang berkaitan dengan ijin cerai tidak digolongkan sebagai KTUN yang melebur dalam perbuatan hukum perdatanya (ic.perceraian), karena ijin cerai merupakan ketentuan hukum public (hukum administrasi) sebagai syarat bagi PNS yang akan melakukan perceraian. Dengan demikian ijin cerai merupakan *lex spesialis* dan dikecualikan dari penerapan teori melebur.

Secara umum, ada tiga jenis opposing theory, yaitu Keputusan TUN yang melahirkan perbuatan hukum perdata, perbuatan hukum perdata yang melahirkan Keputusan TUN, dan Tergugat dalam menerbitkan KTUN objek sengketa akan menjadi subjek atau pihak dalam perikatan perdata sebagai kelanjutan TUN. Sesuai SEMA Nomor 7 Tahun 2012, terdapat pedoman dalam menentukan kriteria apakah suatu sengketa merupakan kewenangan TUN Atau peradilan umum (perdata), yaitu:

- a) Apabila yang menjadi objek sengketa (*objectum litis*) tentang keabsahan KTUN, maka merupakan sengketa TUN.
- b) Apabila dalam posita gugatan mempermasalahkan kewenangan, keabsahan Prosedur penerbitan KTUN, maka termasuk sengketa TUN; atau
- c) Apabila satu-satunya penentu apakah Hakim dapat menguji keabsahan KTUN objek sengketa adalah substansi hak karena tentang hal tersebut menjadi kewenangan peradilan perdata; atau
- d) Apabila norma (kaidah) hukum TUN (hukum publik) dapat menyelesaikan sengketanya, maka dapat digolongkan sebagai sengketa TUN.

---

<sup>54</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara - Buku I* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004), hlm. 115-118.

Lebih lanjut diatur dalam Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2019 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, pada Rumusan Hukum Kamar Perdata, merumuskan “Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2019 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Tindakan Pemerintahan dan Kewenangan Mengadili Perbuatan Melanggar Hukum oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan (*onrechtmatige overheidsdaad*), sengketa yang bersifat keperdataan dan/atau bersumber dari perbuatan cidera janji (*wanprestasi*) oleh Penguasa tetap menjadi kewenangan absolut pengadilan perdata dalam lingkungan peradilan umum”.<sup>55</sup> Yang dimaksud dengan sengketa yang bersifat keperdataan dan/atau bersumber dari perbuatan cidera janji (*wanprestasi*) oleh penguasa tersebut adalah sengketa yang berpangkal dari pelaksanaan urusan pemerintahan menurut hukum perdata.

Terkait penetapan tertulis dan tindakan faktual PUPN dalam rangka pengurusan Piutang Negara, kiranya perlu ditelusuri apakah masuk dalam kualifikasi KTUN yang dianggap melebur dalam perbuatan hukum perdata sehingga menjadi KTUN yang dikecualikan dari kompetensi absolut PTUN. Dengan demikian, berikut diuraikan dalam tabel terkait Penetapan PUPN dan tindakan faktual mana saja yang menjadi kualifikasi KTUN yang dianggap melebur dalam perbuatan hukum perdata. Adapun kualifikasi yang dijadikan acuan mengacu pada *Opposing Theory* dan SEMA Nomor 7 Tahun 2012.

No.	KTUN PUPN (Penetapan/ Tindakan Faktual)	Dasar (peraturan perundang-undangan dan AUPB)	Adanya Pernyataan Kehendak dari Kedua Belah Pihak	Jangkauan akhir melahirkan/ menyelesaikan suatu perbuatan hukum perdata.	Penerbit KTUN objek sengketa akan menjadi pihak dalam perikatan perdata	Diperlukan Norma hukum perdata dalam menyelesaikan sengketaanya
1.	Pernyataan Bersama	V	V	V	V	V
2.	Surat Paksa	V	-	-	-	-
3.	Pemblokiran Barang Jaminan/Harta Kekayaan Lain	V	-	-	-	-
4.	Penyitaan Barang Jaminan/Harta Kekayaan Lain	V	-	-	-	-
5.	Lelang Barang Jaminan/Harta Kekayaan Lain	V	-	V	V	V

<sup>55</sup> SEMA No 2 Tahun 2019 tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2019 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan



6.	Pengosongan Barang Jaminan/Harta Kekayaan Lain	V	-	-	-	-
7.	Pengalihan Hak Secara Paksa	V	-	-	-	-
8.	Pencegahan Ke Luar Wilayah Indonesia	V	-	-	-	-
9.	Tindakan Keperdataan dan Layanan Publik	V	-	-	-	-
10.	Paksa Badan	V	-	-	-	-

Dari tabel diatas dapat terlihat bahwa yang memenuhi semua unsur kualifikasi KTUN yang dianggap melebur dalam perbuatan hukum perdata adalah Penetapan PUPN berupa Surat Pernyataan Bersama. Untuk itu tidak semua KTUN dari penyelesaian Piutang Negara oleh PUPN merupakan keputusan yang dapat diadili di ranah PTUN. Surat Pernyataan Bersama yang merupakan keputusan TUN namun tidak dapat digugat di PTUN karena sudah melebur menjadi ranah perdata sehingga menjadi kewenangan Peradilan Umum (Perdata) untuk mengadili. Bahwa dalam Pernyataan Bersama memenuhi beberapa kualifikasi sebagai KTUN yang dianggap melebur dalam perbuatan hukum perdata, yaitu:

- Terdapat pernyataan kehendak dan kesepakatan dari kedua belah pihak. Pernyataan Bersama mempunyai sifat sebagai " pengakuan hutang " kepada negara, yang mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna {volleding bewijs) dan berkedudukan hukum memaksa {chvingend bewijs) yang berirah-irah " Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa ". Ditinjau dari hukum perjanjian, Pernyataan Bersama termasuk dalam katagori perjanjian baku {standart contracht) karena merupakan perjanjian antara debitur/penanggung hutang dengan Panitia Urusan Piutang Negara didasarkan pada blanko/formulir yang telah baku yang disediakan oleh Panitia Urusan Piutang Negara.
- Ditujukan untuk menyelesaikan suatu perbuatan hukum perdata yaitu berupa perjanjian hutang-piutang sebagaimana diatur dalam Pasal 1233 KUHPperdata,
- PUPN selaku pihak yang menerbitkan KTUN akan menjadi subjek atau salah satu pihak dalam perikatan perdata, dalam hal ini perikatan untuk melakukan pelunasan utang melalui pembayaran sebagaimana diatur dalam Pasal 1381 KUHPperdata,
- Dalam menyelesaikan sengketa untuk objek KTUN berupa Pernyataan Bersama tidak cukup menggunakan norma hukum publik namun memerlukan norma hukum perdata yaitu asas kebebasan berkontrak dalam hukum perjanjian sebagaimana yang dikehendaki dalam Pasal 1320 Jo Pasal 1338 (1) KUHPperdata. Meskipun Pernyataan Bersama merupakan perjanjian baku (standart contracht) yang secara sepihak pemerintah menentukan syarat-syarat yang berlaku, namun hal ini diperbolehkan dengan catatan; penentuan syarat itu dalam rangka memberikan perlindungan kepentingan umum yang memang harus dilakukan oleh pemerintah, dan ketentuan syarat-syarat itu harus dilakukan secara terbuka misalnya melalui penjelasan agar diketahui sebelumnya oleh

pihak lawan berkontrak, sehingga pihak swasta dapat dengan sukarela menyetujui atau tidak menyetujui terhadap syarat-syarat yang telah ditentukan tersebut.<sup>56</sup>

Surat Pernyataan Bersama ini merupakan suatu perjanjian baku, karena Pernyataan Bersama ini merupakan suatu surat yang berbentuk blanko yang sudah memiliki format tersendiri dan biasanya dalam praktek disebut Blanko Pernyataan Bersama.<sup>57</sup> Adapun jenis blanko Pernyataan Bersama terdiri dari 6 (enam) macam yakni:

- 1) Pernyataan bersama sanggup untuk membayar atau penanggung hutang/penjamin hutang perorangan.
- 2) Pernyataan bersama sanggup untuk penerima kuasa atau ahli waris.
- 3) Pernyataan bersama tidak sanggup untuk penerima kuasa atau ahli waris
- 4) Pernyataan bersama tidak sanggup.
- 5) Pernyataan bersama tidak sanggup untuk badan hukum/badan usaha.
- 6) Pernyataan bersama sanggup untuk badan hukum/badan usaha.

Selain Surat Pernyataan Bersama, terdapat pula KTUN dalam Pengurusan Piutang Negara oleh PUPN yang memenuhi kualifikasi KTUN yang dianggap melebur dalam perbuatan hukum perdata sebagaimana diatur dalam SEMA No. 7 Tahun 2012 namun tidak memenuhi kriteria terkait adanya kehendak dari kedua belah pihak, yaitu Tindakan Faktual berupa Lelang Barang Jaminan/Harta Kekayaan Lain dan penetapan tertulis berupa Surat Perintah Penjualan Barang Sitaan. Bahwa dalam Lelang Barang Sitaan memenuhi beberapa kualifikasi sebagai KTUN yang dianggap melebur dalam perbuatan hukum perdata, yaitu:

- 1) KTUN berupa lelang diterbitkan untuk melahirkan suatu perbuatan hukum perdata yaitu jual beli, sebagaimana pengertian lelang yaitu penjualan barang yang terbuka untuk umum dengan penawaran harga secara tertulis/lisan yang semakin meningkat atau menurun untuk mencapai harga tertinggi (*vide* Pasal 1 angka 1 PMK No 122 Tahun 2023). Terkait lelang sebagaimana diatur dalam PMK No 122 Tahun 2023 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang memiliki tujuan utama untuk melaksanakan penjualan barang yang berdasarkan putusan pengadilan dan memenuhi kewajiban utang piutang, dengan demikian dapat dikatakan bahwa lelang merupakan suatu perantara dalam melahirkan perbuatan hukum perdata berupa jual beli sebagaimana diatur dalam pasal 1517 KUHPperdata.
- 2) PUPN selaku penerbit KTUN dapat menjadi salah satu pihak dalam perikatan perdata berupa jual beli melalui lelang eksekusi barang sitaan PUPN tersebut, sebagaimana diatur dalam lampiran PMK No 122 Tahun 2023 bahwa permohonan lelang diajukan oleh pejabat yang berwenang pada KPKNL yang mengurus barang sitaan PUPN yang bersangkutan.
- 3) Dalam menyelesaikan sengketa untuk objek KTUN berupa Lelang Barang Sitaan tidak cukup menggunakan norma hukum publik namun memerlukan norma hukum perdata yaitu asas itikad baik (*good faith*) dalam hukum perjanjian sebagaimana yang dikehendaki dalam Pasal 1338 (1) KUHPperdata. Bahwa meskipun lelang eksekusi adalah lelang secara paksa untuk menjual barang berdasarkan putusan pengadilan dan peraturan perundang-undangan (*vide* Pasal 1 angka 6 PMK No 122 Tahun 2023), namun mengingat masih masuk dalam lingkup perbuatan perdata maka asas itikad baik penting untuk dapat melindungi pembeli lelang yang beritikad baik.

Namun demikian dalam prakteknya tidak sedikit permasalahan hukum diajukan oleh para debitur dan obligor, serta pihak yang terafiliasi, baik perkara Tata Usaha Negara

---

<sup>56</sup> Kamarullah, *Keputusan Tata Usaha Yang Merupakan Perbuatan Hukum Perdata (Karakteristik dan Problematika Penanganan Sengketanya)*, (Pontianak: UNTAN Press, 2018), hlm. 92.

<sup>57</sup> Wismar Harianto, "Implementasi Pernyataan Bersama Antara Panitia Urusan Piutang Negara Cabang Riau Dengan Debitur Terhadap Pengurusan Piutang Negara Ditinjau Dari Hukum Perjanjian", *Menara Ilmu*, Vol. XI, No. 77 (2017), hlm. 215.

(TUN), perkara perdata, maupun laporan pidana, dengan objek perkara adalah Penetapan PUPN, antara lain Pernyataan Bersama, Surat Paksa, Surat Perintah Penyitaan, penyitaan, pelaksanaan lelang terhadap barang jaminan dan/atau Harta Kekayaan Lain para debitur dan obligor, dan pencegahan ke luar negeri. Subjek hukum yang digugat pun, terdiri dari Ketua Satgas BLBI, Direktur Jenderal Kekayaan Negara, Direktur Pengelolaan Kekayaan Negara, Ketua PUPN, bahkan Kepala KPKNL terkait.

Beberapa putusan hakim terkait perkara pengurusan Piutang Negara termasuk yang berasal dari pemberian dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI), memperlakukan terkait eksepsi kompetensi absolut khususnya antara peradilan TUN dan peradilan perdata. Beberapa putusan hakim dapat terlihat tidak konsisten dalam pertimbangan untuk mengabulkan eksepsi kompetensi absolut terkait pengurusan piutang negara oleh pemerintah.

Terdapat putusan yang menerapkan teori opposing atas dalam produk pengurusan piutang negara oleh PUPN, beberapa perkara tersebut diuraikan dalam tabel sebagai berikut:

No	Putusan	Objek Sengketa	Penerapan Teori Opposing	Amar
1.	Putusan PTUN Jakarta Nomor 633/G/2023/PTUN.JKT	Surat Ketua Satuan Tugas Penanganan Hak Tagih Negara Dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia Nomor S-1105/KSB/2022 tanggal 4 November 2022 hal Permohonan Pemblokiran Badan Usaha dalam rangka Penyelesaian Hak Tagih Negara Dana BLBI Debitur	Diterapkan teori opposing dengan alasan bahwa mengacu pada <i>opposing theory</i> . Pertimbangan hakim didasarkan pada Pasal 1 angka 10 dan Pasal 47 UU PTUN. Berdasarkan hal tersebut hakim berpendapat bahwa karena esensi dari permasalahan penyelesaian piutang negara tersebut merupakan ranah hukum perdata sehingga tidak memenuhi kriteria sebagai objek sengketa TUN	Gugatan tidak dapat diterima
2.	Putusan PTUN Jakarta Nomor 432/G/T F/2022/PTUN.JKT	Surat No. S-1017/KSB/2021 tertanggal 2 November 2021, perihal: "Permohonan Pemblokiran Perseroan Terbatas yang Menjadi Jaminan Utang Obligor eks. BLBI a.n Kaharudin Ongko" beserta lampiran Daftar Nama Perusahaan Yang Dimiliki dan Perusahaan Yang Terafiliasi Dengan Kaharudin Ongko	Diterapkan teori opposing dengan pertimbangan hakim bahwa masih ada penafsiran dan pelaksanaan isi perikatan hukum yaitu adanya perjanjian pengikatan jual-beli saham sehingga perlu mengacu pada UU PT dan hukum perdata. Dengan demikian objek sengketa ini bukan kompetensi PTUN untuk menafsirkan keabsahan hubungan dan akibat hukum dari perikatan tersebut, melainkan kompetensi peradilan perdata.	Gugatan tidak dapat diterima
3.	Putusan PTUN Jakarta Nomor 334/G/T F/2023/PTUN.J	Surat Perintah Penyitaan Nomor: SPS-03/PUPNC.10.05/2023, Tanggal 16 Mei 2023	Diterapkan teori opposing sebagaimana diatur dalam Pasal 2 huruf a UU PTUN, dengan pertimbangan hakim bahwa esensi dari permasalahan hukum merupakan kategori perbuatan pemerintah dalam hukum perdata,	Gugatan tidak dapat diterima

	KT		sehingga masuk dalam ranah hukum perdata yang hanya dapat diselesaikan pada peradilan perdata, mengingat objek sengketa didasari pada perjanjian dan tindakan Pemerintah merupakan rangkaian dari pelaksanaan putusan perdata sebelumnya yang telah inkraacht.	
--	----	--	--	--

Selain itu terdapat juga putusan yang mengesampingkan teori opplosing dalam produk pengurusan piutang negara oleh PUPN, beberapa perkara tersebut diuraikan dalam tabel sebagai berikut:

No	Putusan	Objek Sengketa	Penerapan Teori Opplosing	Amar
1.	Putusan PN Cabang DKI Jakarta Nomor PJPJN-09/PUPNC.10.01/2019 tentang Penetapan Jumlah Piutang Negara obligor PKPS PT Bank Asia Pacific (BBKU) Atas Nama Setiawan Harjono/Hendrawan Haryono tanggal 23 Mei 2019	Keputusan PUPN Cabang DKI Jakarta Nomor PJPJN-09/PUPNC.10.01/2019 tentang Penetapan Jumlah Piutang Negara obligor PKPS PT Bank Asia Pacific (BBKU) Atas Nama Setiawan Harjono/Hendrawan Haryono tanggal 23 Mei 2019	Mengesampingkan teori opplosing dengan pertimbangan hakim bahwa objek gugatan merupakan tindakan Pemerintah dalam kedudukan Pejabat Pemerintahan yang melaksanakan fungsi pemerintahan, yaitu dalam rangka pengurusan piutang negara (vide Pasal 1 jo Pasal 2 Perpres 89 Tahun 2006), sehingga Pengadilan Negeri tidak berwenang memeriksa dan memutus perkara.	Menyatakan Pengadilan Negeri tidak berwenang mengadili perkara ini.

Dari penjelasan atas beberapa putusan pengadilan tersebut dapat dilihat terjadi ketidak konsistenan hakim dalam menerapkan *opposing theory* dalam menangani sengketa pengurusan piutang negara oleh PUPN. Hal demikian disebabkan karena ketidakjelasan ukuran sejauh mana jangkauan akhir dari KTUN yang dimaksudkan untuk melahirkan suatu perbuatan hukum perdata sebagaimana diatur dalam SEMA No. 7 Tahun 2012. Dalam pembahasan sebelumnya, penulis menganalisis bahwa KTUN PUPN yang masuk dalam kualifikasi KTUN yang dianggap melebur dengan perbuatan hukum perdata adalah Surat Pernyataan Bersama dan Surat Perintah Penjualan melalui Lelang. Namun demikian dalam penerapan pada putusan hakim objek sengketa berupa KTUN Permohonan Pemblokiran dan Surat Perintah Penyitaan juga dikualifikasikan menjadi KTUN yang dianggap melebur dengan perbuatan hukum perdata.

Bahwa beberapa alasan yang dapat mendukung pendapat penulis bahwa KTUN berupa Pemblokiran dan Penyitaan tidak masuk dalam kualifikasi KTUN yang dianggap melebur dengan perbuatan hukum perdata adalah:

- 1) Bahwa tidak terdapat pernyataan kehendak dari kedua belah pihak dalam Pemblokiran dan Penyitaan yang dilakukan oleh PUPN. Hal demikian selaras dengan dasar penerbitan KTUN yaitu adanya kewenangan bersifat sepihak yang dimiliki oleh Negara sebagai landasan hubungan Negara dan warga negara (*vide* Pasal 1 angka 9 UU PTUN);
- 2) Pemblokiran dan Penyitaan bukan merupakan KTUN yang jangkauan akhirnya akan melahirkan/ menyelesaikan suatu perbuatan hukum perdata, namun hanya untuk tujuan mengamankan Barang Jaminan/Harta Kekayaan Lain milik debitur sehingga dapat memperbesar potensi dikembalikannya piutang negara (*vide* Pasal 24 dan Pasal 26 PP 28 Tahun 2022); dan
- 3) Norma (kaidah) hukum TUN (hukum publik) dapat menyelesaikan sengketa dalam hal pemblokiran dan penyitaan menjadi objek sengketa. Dalam hal ini, aspek prosedural

dan substansi atas pelaksanaan tindakan pemblokiran dan penyitaan harus sesuai dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku (dalam hal ini dasar pengurusan piutang negara adalah PP Nomor 28 Tahun 2022 tentang Pengurusan Piutang Negara oleh PUPN dan PMK Nomor 240/PMK.06/2016 tentang Pengurusan Piutang Negara) serta sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Beberapa masalah lain dalam penanganan sengketa KTUN yang melebur ke dalam perbuatan hukum perdata datang dari segi kelembagaan, sengketa tersebut ditetapkan sebagai perkara perdata dan menjadi wewenang Pengadilan Umum / Negeri. Penanganan sengketa yang demikian itu bertentangan dengan Peradilan Umum/Negeri yang menangani perkara perdata dan perkara pidana saja dan tidak memiliki kewenangan dalam menangani sengketa KTUN yang melebur (*vide* UU No. 2 Tahun 1986 jo. UU No. 8 Tahun 2004 tentang Peradilan Umum). Pada kenyataannya penanganan sengketa KTUN yang melebur, tidak pula didukung oleh kompetensi Hakim dalam bidang Hukum Administrasi Negara, karena Peradilan Umum hanya memiliki Hakim Perdata dan Hakim Pidana.<sup>58</sup> Selain itu terdapat anggapan bahwa penggunaan *opposing theory* tidak menjawab inti persengketaan (kadang disebut dengan putusan banci) dan diidentikkan dengan hakim peratun yang malas membuat pertimbangan. Beberapa masalah tersebut yang tidak efisien dan efektif malah mempersulit negara dalam mengupayakan pengembalian uang negara untuk pemenuhan kepentingan publik.

Untuk penerapan *opposing theory* dalam putusan meskipun masih ada namun harus dilakukan dengan hati-hati terutama untuk kasus tindak pidana korupsi dan penyelematan uang negara termasuk pengembalian piutang negara. Dalam memeriksa perkara tersebut, Hakim seharusnya ada keberpihakan terhadap aset negara yang merupakan milik masyarakat/kepentingan masyarakat secara luas. Hal demikian sesuai dengan doktrin *Parens Patriae*, dimana negara sebagai orang tua untuk masyarakat berwenang untuk melakukan tindakan-tindakan untuk melindungi kepentingan masyarakat luas,<sup>59</sup> termasuk dalam penanganan Piutang Negara ini.

Fungsi TUN tidak hanya melindungi hak-hak warga negara pada saat berhadapan dengan Pejabat Negara, namun juga mampu melindungi Pejabat Negara yang tengah melakukan tugasnya demi kepentingan masyarakat luas dan hak-hak masyarakat yang diperjuangkan, yang seringkali Negara justru berhadapan dengan warga negara yang nakal dan beritikad buruk dengan tidak melunasi piutang negara. Hal ini dapat dilihat dari peran PTUN sebagai bagian dari *publik service* pemerintah terhadap warganya sehingga keseimbangan antara kepentingan perseorangan maupun kepentingan umum dapat terjamin dengan baik.<sup>60</sup> Dengan demikian PUPN sebagai representasi dari kepentingan rakyat yang dirugikan oleh debitur dan sedang menjalankan perannya dalam mengusahakan pengembalian uang negara, seharusnya kepentingan publik lebih diutamakan dibanding kepentingan individu.

## KESIMPULAN

Kewenangan pemerintah dalam pengelolaan piutang negara melalui Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN). Piutang negara, yang merupakan jumlah uang yang wajib dibayarkan kepada negara, dikelola oleh PUPN untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas

---

<sup>58</sup> I Gde Pantja Astawa, "Konvergensi Hukum Administrasi Negara: Analisis Terhadap Keputusan Tata Usaha Negara Yang Mengandung Unsur Hukum Perdata", *Jurnal LITIGASI*, Vol. 25, No. 2 (2024), hlm. 38-39.

<sup>59</sup> Sirait, "Komitmen Terkait Deforestasi...", hlm. 2.

<sup>60</sup> S.F. Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2003), hal. 37

dalam penagihan utang yang tidak dilunasi oleh debitur. PUPN dibentuk berdasarkan UU No 49 Prp Tahun 1960 dan berfungsi untuk menyelesaikan piutang negara dengan cara yang lebih cepat dibandingkan melalui litigasi.

Proses pengurusan piutang negara melibatkan beberapa langkah, mulai dari penyerahan pengurusan, penerimaan dokumen, pemanggilan debitur, hingga pembuatan pernyataan bersama yang mengakui utang. Jika debitur tidak memenuhi kewajiban, PUPN dapat menerbitkan surat paksa dan melakukan tindakan seperti pemblokiran, penyitaan, dan lelang terhadap barang jaminan. Selain itu, PUPN juga memiliki kewenangan untuk mencegah debitur bepergian ke luar negeri jika mereka tidak menunjukkan itikad baik dalam menyelesaikan utang.

Keberadaan PUPN memainkan peran penting dalam pengelolaan piutang negara dengan prosedur yang jelas dan terstruktur. Proses ini juga melibatkan doktrin *Parens Patriae*, di mana negara bertindak sebagai pelindung kepentingan publik dalam penanganan Piutang Negara ini. Penerapan *parens patriae* dalam pengurusan Piutang Negara adalah karena telah diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan kesejahteraan rakyat harus mengupayakan keuangan negara yang sehat dalam hal ini negara harus melakukan penagihan secara maksimal untuk menyelenggarakan pemerintahan umum dan pelayanan publik demi tercapainya kesejahteraan rakyat.

Terhadap perkara-perkara atas penetapan dan tindakan faktual Pemerintah dalam rangka pengurusan Piutang Negara termasuk Penetapan dan Tindakan Faktual PUPN seringkali terdapat titik singgung di bidang TUN dan perdata, hal demikian didasarkan pada Teori Melebur (*Opposing Theory*) yang dimaknai setiap keputusan tata usaha negara yang substansinya berhubungan dengan ranah perdata melebur dalam tindakan keperdataannya. Unsur kualifikasi KTUN yang dianggap melebur dalam perbuatan hukum perdata adalah Penetapan PUPN berupa Surat Pernyataan Bersama karena ditujukan untuk menyelesaikan suatu perbuatan hukum perdata yaitu berupa perjanjian hutang-piutang dan Surat Perintah Penjualan melalui Lelang karena melahirkan perbuatan hukum perdata berupa jual beli.

Namun demikian, dalam menerapkan *opposing theory* terdapat beberapa putusan pengadilan yang tidak konsisten dalam menangani sengketa pengurusan piutang negara oleh PUPN. Hal demikian disebabkan karena ketidakjelasan ukuran sejauh mana jangkauan akhir dari KTUN yang dimaksudkan untuk melahirkan suatu perbuatan hukum perdata sebagaimana diatur dalam SEMA No. 7 Tahun 2012. Untuk penerapan *opposing theory* dalam putusan meskipun masih ada namun harus dilakukan dengan hati-hati terutama untuk kasus penyelematan uang negara termasuk pengembalian piutang negara. Dalam memeriksa perkara tersebut, Hakim seharusnya ada keberpihakan terhadap aset negara yang merupakan milik masyarakat/kepentingan masyarakat secara luas. Hal demikian sesuai dengan doktrin *Parens Patriae*, dimana negara sebagai orang tua untuk masyarakat berwenang untuk melakukan tindakan-tindakan untuk melindungi kepentingan masyarakat luas, termasuk dalam penanganan Piutang Negara ini.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Badrulzaman, Mariam Darus. 1980. *Perjanjian Kredit Bank*. (Bandung: Alumi).
- Hadjon, Philipus M., et al. 2015. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press).
- Indroharto. 2004. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara - Buku I*. (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan).
- Kamarullah. 2018. *Keputusan Tata Usaha Yang Merupakan Perbuatan Hukum Perdata (Karakteristik dan Problematika Penanganan Sengketa)*. (Pontianak: UNTAN Press)
- Marbun, S.F. 2003. *Peradilan Tata Usaha Negara*. (Yogyakarta: Liberty).
- Mawardi, Irvan. 2016. *Paradigma Baru PTUN: Respon Peradilan Administrasi terhadap Demokratisasi*. (Yogyakarta: Thafamedia)
- Publikasi Ilmiah
- Asimah, Dewi. "Implementasi Perluasan Kompetensi PTUN Dalam Mengadili Tindakan Faktual

- (Onrechtmatige Overheidsdaad/OOD)". ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan. Vol. 1. No. 1 (2020), hlm. 152-170.
- Astawa, I Gde Pantja. "Konvergensi Hukum Administrasi Negara: Analisis Terhadap Keputusan Tata Usaha Negara Yang Mengandung Unsur Hukum Perdata". Jurnal LITIGASI. Vol. 25, No. 2 (2024). Hlm. 20-42.
- Hariato, Wismar. "Implementasi Pernyataan Bersama Antara Panitia Urusan Piutang Negara Cabang Riau Dengan Debitur Terhadap Pengurusan Piutang Negara Ditinjau Dari Hukum Perjanjian". Menara Ilmu. Vol. XI, No. 77 (2017). Hlm. 200-219.
- Jonathan, Ambi., Benny Riyanto, Moch Djais. "Penyelesaian Piutang Negara di Wilayah Hukum Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang Semarang". Diponegoro Law Review. Vol. 5, No. 2 (2016). Hlm. 1-14.
- Khairo, Fatria. "Urgensi Pembatasan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia". Jurnal Lex Librum, Vol. 3. No. 2 (2017). hlm. 539-547.
- Muslim, Mutia Jawaz. "Tinjauan Yuridis Terhadap Keputusan Tata Usaha Negara Yang Merupakan Perbuatan Hukum Perdata". Jurnal Fundamental Justice. Vol. 1, No. 1 (2020). Hlm 87-109.
- Silverthorn, Richard W. "An Equitable Extension of the Parens Patriae Doctrine - Puerto Rico v. Snapp", 30 De-Paul L. Rev. Vol. 30 Issue 4 Article 11 (1981). Hlm. 1025-1043.
- Sinaga, Paulus Rudy Calvin dan Anna Erliyana. "Relevansi Teori Oplossing dalam Penanganan Sengketa Terkait Keputusan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah". Jurnal Konstitusi. Vol. 19, No. 2, (2022). Hlm. 431-455.
- Sirait, Yohanes Hermanto. "Komitmen Terkait Deforestasi Dan Perubahan Iklim: Perspektif Dari Doktrin Parens Patriae". Jurnal Hukum Jatiswara. Vol. 34, No.1 (2019). Hlm. 1-10.
- Website
- Setyo Budi Pramono, "Ekspektasi Peran Aktif Anggota PUPN Dalam Penyelesaian Pengurusan Piutang Negara", DJKN.Kemenkeu.go.id, 15 Februari 2021. Tersedia pada <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kpknl-bontang/baca-artikel/13693/Ekspektasi-Peran-Aktif-Anggota-PUPN-Dalam-Penyelesaian-Pengurusan-Piutang-Negara.html>. Diakses pada tanggal 20 November 2024.
- Sumber Hukum
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Panitia Urusan Piutang Negara, PERPPU Nomor 49 Tahun 1960, LN 1960 No. 156 TLN 2104.
- Undang-Undang tentang Keuangan Negara, UU Nomor 17 Tahun 2003, LN Tahun 2003 No. 47, TLN No. 4286.
- Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004, LN Tahun 2004 No. 5 TLN No. 4355.
- Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, UU Nomor 5 Tahun 1986, sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU Nomor 5 Tahun 1986, LN Tahun 1986 No. 77, TLN No. 3344.
- Peraturan Pemerintah tentang Pengurusan Piutang Negara oleh Panitia Urusan Piutang Negara, PP Nomor 28 Tahun 2022, LN Tahun 2022 No. 171.
- Peraturan Presiden tentang Panitia Urusan Piutang Negara, Perpres Nomor 89 Tahun 2006.
- Peraturan Menteri Keuangan Tentang Pengurusan Piutang Negara, PMK Nomor 240/PMK.06/2016, BN Tahun 2016 No. 2162.
- Surat Edaran Mahkamah Agung tentang Rumusan Hukum Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, SEMA Nomor 7 Tahun 2012.
- Surat Edaran Mahkamah Agung tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2019 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan, SEMA Nomor 2 Tahun 2019.
- Putusan Pengadilan
- Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, Putusan Nomor 633/G/2023/PTUN.JKT, PT. Keramika Indonesia Asosiasi melawan Ketua Satuan Tugas Penanganan Hak Tagih Negara Dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia dan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (2023).
- Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, Putusan Nomor 432/G/TF/2022/PTUN.JKT, PT Beruangmas

Perkasa melawan Ketua Satuan Tugas Penanganan Hak Tagih Negara Dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia dan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (2023).

Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, Putusan Nomor 334/G/TF/2023/PTUN.JKT, Dwijanto Gondokusumo melawan Ketua Panitia Urusan Piutang Negara Cabang DKI Jakarta (2023).

Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta, Putusan Nomor 611/Pdt.G/2021/PN.JKT.PST, Setiawan Harjono dan Hendrawan Haryono melawan Pemerintah Republik Indonesia cq Kementerian Keuangan Republik Indonesia cq Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, Panitia Urusan Piutang Negara Cabang Daerah Khusus Ibukota Jakarta, dan Ketua Satuan Tugas Penanganan Hak Tagih Negara Dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (2021).