PARATE EKSEKUSI PADA BANK BADAN USAHA MILIK NEGARA: STUDI PERBANDINGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 49 PRP TAHUN 1960 TENTANG PANITIA URUSAN PIUTANG NEGARA DAN UNDANG-UNDANG HAK TANGGUNGAN NOMOR 4 TAHUN 1996[1]

Oleh :
Juwarni Muhti Husain[2]
Ronny Adrie Maramis[3]
Renny Nansy Syuli Koloay[4]

ABSTRAK

Perbankan berbentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menempati kedudukan ganda: sebagai korporasi yang menjalankan usaha komersial berdasarkan prinsip hukum privat, sekaligus sebagai entitas yang modalnya bersumber dari kekayaan negara. Kedudukan ganda tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum ketika bank BUMN hendak menyelesaikan kredit bermasalah melalui parate eksekusi sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan (UUHT), sementara Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara (UU PUPN) berpotensi menempatkan piutang tersebut sebagai piutang negara yang wajib diserahkan pengurusannya kepada Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN). Penelitian ini bertujuan menganalisis pengaturan dan pelaksanaan parate eksekusi menurut kedua undang-undang tersebut serta merumuskan konstruksi hukum yang tepat bagi penyelesaian kredit macet pada bank BUMN. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan perbandingan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa UUHT dan UU PUPN bertumpu pada paradigma hukum yang berbeda, yakni privat dan publik, sehingga berpotensi tumpang tindih ketika diterapkan terhadap piutang bank BUMN. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011 menegaskan bahwa piutang BUMN Persero merupakan piutang korporasi, bukan piutang negara, sehingga penyelesaiannya tunduk pada rezim hukum perdata, termasuk parate eksekusi berdasarkan Pasal 6 UUHT. Meskipun demikian, belum disesuaikannya teks Pasal 8 UU PUPN dengan amar putusan tersebut masih membuka ruang perbedaan penafsiran di tingkat pelaksana teknis, sehingga diperlukan harmonisasi regulasi serta pedoman penerapan prinsip due process of law pascaPutusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-XIX/2021.

Kata Kunci: Parate Eksekusi, Hak Tanggungan, Panitia Urusan Piutang Negara, Bank BUMN

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perbankan nasional memiliki kedudukan strategis sebagai lembaga intermediasi keuangan yang menghimpun dana masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kembali dalam bentuk kredit kepada sektor produktif. Dalam struktur perbankan nasional, bank Badan Usaha Milik Negara (BUMN) seperti PT Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk, PT Bank Mandiri (Persero) Tbk, PT Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk, dan PT Bank Tabungan Negara (Persero) Tbk tidak hanya menjalankan kegiatan usaha secara komersial, tetapi juga mengemban mandat pembangunan ekonomi nasional sebagai agent of development yang menjembatani kepentingan negara dengan dinamika ekonomi masyarakat.

Kegiatan pemberian kredit tidak terlepas dari risiko wanprestasi debitur, sehingga hukum perbankan mengenal berbagai instrumen jaminan kebendaan, hak tanggungan, hipotek, fidusia, dan gadai, yang memberikan kepastian hukum bagi kreditur untuk memperoleh pelunasan piutang apabila debitur cidera janji. Karakteristik utama hak jaminan kebendaan adalah *droit de suite*, yaitu hak mengikuti objek jaminan di tangan siapa pun benda tersebut berada, dan *droit de preference*, yaitu hak kreditur pemegang jaminan untuk didahulukan dalam pelunasan piutang dibandingkan kreditur lainnya, sehinnga kreditur memiliki posisi yang lebih kuat dalam memperoleh pelunasan utang apabila terjadi cidera janji.[5]

Salah satu mekanisme eksekusi jaminan kebendaan yang paling efisien adalah parate eksekusi, yang memberikan kewenangan kepada kreditur pemegang jaminan untuk menjual objek jaminan melalui pelelangan umum tanpa lebih dahulu memperoleh putusan pengadilan apabila debitur wanprestasi. [6] Dalam hukum positif Indonesia, kewenangan tersebut ditegaskan dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan (UUHT), yang memberi hak kepada pemegang Hak Tanggungan pertama untuk menjual objek jaminan atas kekuasaannya sendiri melalui pelelangan umum apabila debitur cidera janji.[7] Pengaturan serupa juga ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 1999 tentang Jaminan

[1] Artikel Skripsi
[2] Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, NIM 220711010169
[3] Fakultas Hukum Unsrat, Profesor Ilmu Hukum
[4] Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum
[5] Sutan Remy Sjahdeini, Hak Tanggungan: Asas-Asas, Ketentuan Pokok dan Masalah yang Dihadapi Perbankan (Bandung: Alumni, 1999), hlm. 15.
[6] R. Subekti, Pokok-Pokok Hukum Perdata, Cet. 31 (Jakarta: Intermasa, 2010), hlm. 234.
[7] Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, Pasal 6.

FAKULTAS HUKUM UNSRAT 2026

Fidusia, yang menunjukkan bahwa hukum memberikan kedudukan preferen kepada kreditur pemegang jaminan kebendaan guna menjamin efektivitas pelunasan piutang. Dalam praktik perbankan, pelaksanaan parate eksekusi umumnya dilakukan melalui pelelangan umum pada Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) dan dinilai efektif dalam mengendalikan tingkat kredit bermasalah (*non-performing loan*).[8]

Penerapan parate eksekusi dalam praktik tidak bersifat mutlak. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-XIX/2021 menegaskan bahwa pelaksanaan eksekusi jaminan, khususnya jaminan fidusia, harus tetap memperhatikan prinsip *due process of law*: apabila tidak terdapat kesepakatan mengenai terjadinya wanprestasi dan tidak ada penyerahan sukarela, kreditur wajib menempuh mekanisme permohonan melalui pengadilan.[9] Persoalan yang lebih mendasar muncul ketika mekanisme ini diterapkan oleh bank BUMN. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Persero merupakan badan hukum berbentuk perseroan terbatas yang modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, sehingga secara yuridis menempatkan bank BUMN sebagai subjek hukum privat yang tunduk pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, dan kegiatan pemberian kreditnya secara teoritis merupakan aktivitas dalam ranah hukum perdata[10].

Kontruksi hukum tersebut berbenturan dengan Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara (UU PUPN), yang memberikan kewenangan kepada Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) untuk mengurus piutang negara. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan yuridis apakah piutang yang timbul dari kegiatan usaha bank BUMN yang modalnya berasal dari kekayaan negara dapat dikualifikasikan sebagai piutang negara yang wajib diserahkan kepada PUPN, ataukah merupakan piutang korporasi yang penyelesaiannya tunduk pada mekanisme hukum perdata.[11] Di satu sisi UUHT memberikan kewenangan kepada kreditur pemegang Hak Tanggungan untuk melaksanakan parate eksekusi secara mandiri; di sisi lain, apabila piutang bank BUMN dikualifikasikan sebagai piutang negara, penyelesaiannya berpotensi beralih ke rezim pengurusan piutang negara oleh PUPN yang memiliki prosedur dan otoritas berbeda. Ketidakjelasan klasifikasi ini berpotensi menimbulkan disharmonisasi regulasi serta melemahnya posisi bank BUMN dalam mengeksekusi jaminan secara efektif.

Kajian akademik mengenai pelaksanaan parate eksekusi pada bank BUMN sebelumnya cenderung membedah kedua rezim hukum tersebut secara terpisah tanpa menautkan ketertarikan normatif di antara keduanya. Kajian yang secara komprehensif menganalisis konflik norma antara kedua undang-undang tersebut dalam menentukan mekanisme penyelesaian kredit bermasalah pada bank BUMN masih terbatas. Atas dasar itu, artikel ini disusun untuk menganalisis konstruksi hukum yang tepat sebagai dasar harmonisasi pengaturan guna mewujudkan kepastian hukum dalam pelaksanaan parate eksekusi oleh bank BUMN.

B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana Pengaturan Parate Eksekusi menurut Undang-Undang Panitia Urusan Piutang Negara dan Undang-Undang Hak Tanggungan?
2. Bagaimana Pelaksanaan Parate Eksekusi antara Undang-Undang Panitia Urusan Piutang Negara dan Undang-Undang Hak Tanggungan?

C. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian yang menelaah bahan pustaka atau data sekunder sebagai sumber utama guna mengkaji hukum sebagai norma yang berlaku dalam masyarakat, dengan tujuan menemukan aturan, prinsip, dan doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.[12] Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) terhadap UUHT dan UU PUPN, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk memahami konsep eksekusi jaminan dan doktrin hukum jaminan, serta pendekatan perbandingan (*comparative approach*) untuk mengidentifikasi persamaan, perbedaan, dan potensi disharmonisasi pengaturan antara kedua undang-undang tersebut dalam penerapannya pada bank BUMN.[13] Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang relevan dan bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal ilmiah, serta pendapat para ahli. Seluruh bahan hukum diperoleh melalui studi kepustakaan (library research) dan dianalisis secara kualitatif normatif dengan menguraikan dan menafsirkan norma hukum yang berlaku untuk kemudian dibandingkan secara sistematis, sehingga kesimpulan ditarik secara deduktif guna menjawab rumusan masalah.

FAKULTAS HUKUM UNSRAT 2026

[8] Gunawan Widjaja & Ahmad Yani, Jaminan Fidusia (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2000), hlm. 95.

[9] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-XIX/2021.

[10] Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

[11] Mochtar Kusumaatmadja & B. Arief Sidharta, Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia (Bandung: Alumni, 2008), hlm. 67.

[12] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat (Jakarta: Rajawali Pers, 2001), hlm. 13–14.

[13] Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 35–36.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. *Konsep dan Landasan Normatif Parate Eksekusi*

Parate eksekusi merupakan mekanisme yang memberikan kewenangan kepada kreditur pemegang jaminan kebendaan untuk menjual objek jaminan guna memperoleh pelunasan piutang tanpa harus lebih dahulu memperoleh putusan pengadilan apabila debitur wanprestasi.[14] Salim H.S. menegaskan bahwa parate eksekusi merupakan ciri khas jaminan kebendaan yang memberikan kewenangan langsung kepada kreditur untuk mengeksekusi objek jaminan guna melunasi piutangnya, sehingga pelaksanaannya tidak memerlukan gugatan maupun proses eksekusi sebagaimana berlaku dalam perkara perdata pada umumnya.[15] Dasar hukum utamanya terdapat dalam Pasal 6 UUHT, yang kemudian dipertegas oleh Pasal 20 ayat (1) UUHT yang menentukan bahwa eksekusi objek Hak Tanggungan dapat dilakukan berdasarkan hak menjual atas kekuasaan sendiri atau berdasarkan titel eksekutorial yang melekat pada Sertipikat Hak Tanggungan.[16]

Agar kreditur dapat menggunakan kewenangan ini tanpa melalui putusan pengadilan, beberapa unsur harus terpenuhi secara kumulatif: adanya perjanjian kredit sebagai perjanjian pokok yang melahirkan Hak Tanggungan sebagai perjanjian accesoir; lahirnya Hak Tanggungan yang dibuktikan dengan pendaftaran pada Kantor Pertanahan sesuai asas publisitas[17], terbitnya Sertipikat Hak Tanggungan yang memuat irah-irah "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa" sehingga berkekuatan eksekutorial setara putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap; terjadinya wanprestasi oleh debitur, yang dapat berupa tidak melaksanakan prestasi, terlambat memenuhi prestasi, memenuhi prestasi secara tidak sebagaimana mestinya, atau melakukan hal yang menurut perjanjian dilarang[18], kedudukan kreditur sebagai pemegang Hak Tanggungan pertama yang menentukan hak preferen berdasarkan urutan tanggal pendaftaran[19], serta penjualan objek jaminan melalui pelelangan umum yang diselenggarakan oleh pejabat lelang pada KPKNL agar diperoleh harga yang objektif dan transparan. Unsur-unsur tersebut menegaskan bahwa parate eksekusi bukan tindakan sepihak yang sewenang-wenang, melainkan mekanisme yang diatur secara tegas oleh undang-undang untuk mewujudkan asas cepat, sederhana, dan efektif dalam penyelesaian kredit bermasalah.[20]

2. *Kedudukan Hukum Bank BUMN sebagai Subjek Hukum Privat*

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, BUMN diartikan sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.[21] BUMN terbagi menjadi Perusahaan Perseroan (Persero), yang berbentuk perseroan terbatas dan bertujuan memperoleh keuntungan, dan Perusahaan Umum (Perum), yang seluruh modalnya dimiliki negara tanpa terbagi atas saham. Bank-bank BUMN seperti BRI, Mandiri, BNI, dan BTN merupakan Persero yang sebagian besar sahamnya dimiliki negara namun beroperasi berdasarkan prinsip-prinsip korporasi.

Karakteristisk penting BUMN Persero adalah konsep pemisahan kekayaan negara: kekayaan negara yang telah disertakan sebagai modal BUMN tidak lagi dikelola langsung sebagai bagian dari keuangan negara, melainkan menjadi kekayaan perusahaan yang dikelola berdasarkan prinsip korporasi. Menurut Munir Fuady, pemisahan kekayaan negara dalam BUMN merupakan bentuk transformasi kekayaan negara menjadi modal perusahaan yang tunduk pada rezim hukum privat, sehingga meskipun negara menjadi pemegang saham utama, pengelolaan kekayaan tersebut dilakukan sesuai prinsip hukum perusahaan[22]. Implikasinya, BUMN bertanggung jawab secara mandiri atas kewajiban-kewajibannya sebagai badan hukum, sehingga kewajiban perusahaan tidak secara langsung menjadi tanggung jawab negara. Dalam hubungan hukum dengan nasabah, hubungan antara bank dan nasabah dalam perjanjian kredit merupakan hubungan hukum perdata yang berlandaskan prinsip kebebasan berkontrak, sehingga sengketa yang timbul dari hubungan tersebut pada dasarnya diselesaikan melalui mekanisme hukum perdata, tanpa membedakan antara bank BUMN dan bank swasta.[23]

3. *Konsep Piutang Negara dan Kewenangan*

[14] J. Satrio, sebagaimana dikutip dalam Rio Rachmat Effendi, "Parate Executie dalam Pelaksanaan Hak Tanggungan di KPKNL," Era Hukum: Jurnal Hukum, Vol. 18, 2020.

[15] Salim H.S., Perkembangan Hukum Jaminan di Indonesia (Jakarta: Rajawali Pers, 2017), hlm. 191.

[16] Pasal 6 dan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan.

[17] Pasal 13 ayat (1) dan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan.

[18] R. Subekti, Hukum Perjanjian (Jakarta: Intermasa, 2005), hlm. 45.

[19] Pasal 5 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan.

[20] M. Yahya Harahap, Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hlm. 296.

[21] Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Pasal 1 angka 1.

[22] Munir Fuady, Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktik (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014), hlm. 204.

[23] Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Cet. ke-12 (Jakarta: Universitas Trisakti, 2015), hlm. 473.

PUPN

Pasal 1 angka 1 PUPN mendefinisikan piutang negara sebagai sejumlah uang yang wajib dibayar kepada negara atau badan-badan yang secara langsung maupun tidak langsung berada dalam penguasaan negara, berdasarkan peraturan, perjanjian, atau sebab hukum lainnya[24], suatu rumusan yang dipertegas oleh Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang menekankan aspek hak yang dapat dinilai dengan uang.[25] Guna menjamin efektivitas penagihan, dibentuklah Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) yang diberikan kewenangan administratif sekaligus eksekutorial untuk mengurus, menagih, dan menyelesaikan piutang negara yang tidak berhasil ditagih melalui mekanisme biasa.[26] Pasal 8 UU PUPN merumuskan cakupan piutang negara secara luas, mencakup badan-badan yang secara langsung maupun tidak langsung dikuasai oleh negara. Rumusan yang, apabila ditafsirkan tekstual, berpotensi mencakup piutang bank BUMN.[27]

Secara produsedural, penagihan diawali dengan penyerahan piutang macet kepada PUPN, dilanjutkan dengan penerbitan Surat Paksa yang memerintahkan debitur melunasi kewajibannya dan memiliki kekuatan yang dipersamakan dengan putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap, kemudian Surat Perintah Penyitaan atas harta kekayaan debitur, hingga penjualan aset melalui lelang oleh KPKNL[28]. Mekanisme ini diperkuat oleh Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2022 tentang Pengurusan Piutang Negara[29]. Rangkaian kewenangan tersebut menunjukkan bahwa Piutang Negara tidak diperlakukan sebagai hubungan perdata biasa, melainkan sebagai hak publik yang dilindungi melalui prosedur administratif khusus guna menjamin pemulihan keuangan negara[30].

4. Perbandingan Normatif Kewenangan UU PUPN dan UUHT

Pengaturan parate eksekusi dalam UUHT dan mekanisme dalam UU PUPN menunjukkan perbedaan konseptual yang mendasar, bukan hanya pada mekanisme pelaksanaannya, tetapi juga pada dasar filosofis, karakter hukum, subjek yang berwenang, dan tujuan yang hendak dicapai. UU PUPN merupakan bagian dari rezim hukum publik, khususnya hukum administrasi keuangan negara, yang berorientasi pada penyelamatan dan pemulihan keuangan negara, bukan pada perlindungan kepentingan kreditur secara individual. Sebaliknya, UUHT merupakan bagian dari rezim hukum perdata khususnya hukum jaminan kebendaan yang berlandaskan hubungan privat antara kreditur dan debitur yang lahir dari perjanjian kredit, dan bertujuan memberikan kepastian hukum serta perlindungan kepada kreditur melalui hak kebendaan yang bersifat preferen.

Perbedaan juga tampak pada subjek yang diberi kewenangan eksekusi. Dalam UU PUPN, kewenangan penagihan dan eksekusi berada pada PUPN sebagai organ negara yang diberi kewenangan administratif oleh undang-undang, sedangkan dalam UUHT kewenangan parate eksekusi diberikan langsung kepada kreditur pemegang Hak Tanggungan pertama. Dari segi mekanisme, UU PUPN menempuh jalur administratif berupa surat paksa, penyitaan, dan lelang berdasarkan kewenangan publik, sementara UUHT memberikan alternatif penyelesaian melalui penjualan objek jaminan atas kekuasaan sendiri tanpa memerlukan putusan pengadilan. Dari segi ruang lingkup, UU PUPN mengatur seluruh piutang negara tanpa membedakan bentuk jaminannya, sedangkan UUHT secara khusus mengatur jaminan kebendaan atas tanah. Perbedaan ruang lingkup inilah yang membuka celah tumpang tindih pengaturan (*overlapping regulation*) manakala suatu piutang yang dijamin dengan Hak Tanggungan sekaligus memenuhi kriteria sebagai piutang negara.

Penyelesaian konflik norma semacam ini lazim ditempuh melalui tiga asas: *lex superior derogat legi inferiori, lex posterior derogat legi priori,* dan *lex specialis derogat legi generali*. Asas lex superior tidak relevan karena UUHT dan UU PUPN sama-sama berbentuk undang-undang dan berkedudukan setara dalam hierarki peraturan perundang-undangan[31]. Berdasarkan asas *lex posterior derogat legi priori*, UUHT yang diundangkan pada 1996 dapat dipandang mengesampingkan UU PUPN yang lahir pada 1960 sepanjang mengatur materi yang sama, karena norma yang lebih baru dianggap mencerminkan kehendak hukum yang lebih mutakhir[32].

Namun demikian, penyelesaian tidak dapat semata bertumpu pada asas tersebut, sebab UU PUPN juga merupakan lex specialis dalam bidang

[24] Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara.

[25] Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

[26] Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016), hlm. 98.

[27] Pasal 8 Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara

[28] Pasal 10, Pasal 11, dan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara.

[29] Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2022 tentang Pengurusan Piutang Negara.

[30] Muhammad Djafar Saidi, Hukum Keuangan Negara (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2021), hlm. 183.

[31] Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

[32] PeterMahmud Marzuki, Pengantar Ilmu Hukum (Jakarta: Kencana, 2021), hlm. 137.

FAKULTAS HUKUM UNSRAT

pengurusan piutang negara, sebagaimana UUHT merupakan *lex specialis* dalam bidang hukum jaminan kebendaan[33]. Kedua undang-undang memiliki ruang lingkup kekhususan yang berbeda, sehingga hubungan keduanya tidak dapat dipahami sebagai pertentangan langsung, melainkan harus ditentukan lebih dahulu berdasarkan objek hukum yang menjadi ruang lingkup penerapannya dalam hal ini, status hukum piutang bank BUMN itu sendiri.

5. Pelaksanaan Parate Eksekusi oleh Bank BUMN dan Penyelesaian Konflik Normatif

Sebelum terdapat penegasan yudisial dan konstitusional, perbedaan penafsiran atas Pasal 8 UU PUPN pernah menimbulkan dualisme praktik penyelesaian kredit bermasalah pada bank BUMN sebagian ditempuh melalui parate eksekusi berdasarkan UUHT, sebagian lain melalui mekanisme pengurusan piutang negara oleh PUPN. Penegasan pertama datang melalui Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2012, yang merumuskan bahwa piutang bank BUMN berbentuk Persero merupakan piutang perseroan yang tunduk pada rezim hukum perdata, sehingga penyelesaiannya tidak wajib dilakukan melalui PUPN[34]. Meskipun SEMA tidak termasuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan dan hanya berfungsi sebagai pedoman internal bagi badan peradilan, keberadaannya menunjukkan arah kebijakan yudisial menuju keseragaman penerapan hukum.

Penegasan yang lebih fundamental diberikan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 77/PUU-IX/2011, yang mengabulkan permohonan pengujian atas sebagian ketentuan Pasal 8 UU PUPN dan menyatakan bahwa frasa yang memperluas cakupan piutang negara kepada badan-badan yang dikuasai negara secara tidak langsung bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat[35]. Dalam pertimbangannya, Mahkamah menegaskan bahwa penyertaan modal negara pada Persero mengakibatkan kekayaan tersebut berubah menjadi kekayaan badan hukum yang dikelola berdasarkan prinsip korporasi, meskipun tetap harus memperhatikan prinsip akuntabilitas karena berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Implikasinya, piutang bank BUMN Persero dikategorikan sebagai piutang korporasi yang tunduk pada rezim hukum perdata, PUPN tidak lagi berwenang mengurus piutang macet yang berasal dari bank BUMN, dan bank BUMN memiliki landasan hukum untuk melaksanakan parate eksekusi secara mandiri berdasarkan Pasal 6 UUHT.

Konstruksi ini sejalan dengan doktrin separate legal entity yang menegaskan bahwa perseroan terbatas merupakan subjek hukum yang berdiri sendiri dan memiliki kekayaan terpisah dari kekayaan para pemegang sahamnya, termasuk negara apabila negara menjadi pemegang saham mayoritas[36]. Dengan demikian negara tidak dapat dipersamakan dengan perseroan, dan piutang perseroan tidak dapat secara otomatis dikualifikasikan sebagai piutang negara[37]. Pandangan ini juga konsisten dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, yang tidak membedakan mekanisme pemberian maupun penyelesaian kredit bermasalah antara bank milik negara dan bank swasta, sehingga seluruh bank termasuk bank BUMN tunduk pada prinsip kehati-hatian dan manajemen risiko yang sama[38].

Secara praktis, pelaksanaan parate eksekusi oleh bank BUMN ditempuh melalui tahapan yang runtut: penetapan adanya wanprestasi debitur; upaya penyelamatan kredit melalui somasi dan, apabila memungkinkan, restrukturisasi; penyiapan dokumen (perjanjian kredit, Akta Pemberian Hak Tanggungan, Sertipikat Hak Tanggungan, dan bukti wanprestasi); pengajuan permohonan lelang kepada KPKNL; hingga pelaksanaan lelang dan penyaluran hasil penjualan untuk melunasi kewajiban debitur, dengan kelebihan hasil lelang dikembalikan kepada debitur[39]. Kemudahan dan kecepatan mekanisme ini penting bagi bank BUMN dalam menjaga kualitas aset produktif, meningkatkan tingkat pemulihan kredit (*recovery rate*), dan mengendalikan rasio Non-Performing Loan sebagai indikator kesehatan bank yang diawasi Otoritas Jasa Keuangan[40], sebagaimana ditegaskan pula oleh Sutan Remy Sjahdeini bahwa Pasal 6 UUHT dimaksudkan untuk memberikan kepastian, kemudahan, dan kecepatan kepada kreditur tanpa terhambat proses litigasi yang memakan waktu[41].

Kewenangan tersebut tetap dibatasi oleh prinsip due process of law. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 18/PUU-XVII/2019 dan Nomor

[33] Bagir Manan, Hukum Positif Indonesia (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 56.

[34] Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2012 tentang Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas bagi Pengadilan.

[35] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011.

[36] Ridwan Khairandy, Perseroan Terbatas: Doktrin, Peraturan Perundang-undangan dan Yurisprudensi (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), hlm. 68–72.

[37] Rudhi Prasetya, Perseroan Terbatas: Teori dan Praktik (Jakarta: Sinar Grafika, 2020), hlm. 55.

[38] Pasal 2 dan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

[39] Herowati Poesoko, Parate Executie Objek Hak Tanggungan: Inkonsistensi, Konflik Norma dan Kesesatan Penalaran dalam UUHT (Yogyakarta: LaksBang Pressindo, 2008), hlm. 129–136.

[40] Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 40/POJK.03/2019 tentang Penilaian Kualitas Aset Bank Umum.

[41] Sutan Remy Sjahdeini, Hak Tanggungan: Asas-Asas, Ketentuan Pokok dan Masalah yang Dihadapi Perbankan (Bandung: Alumni, 1999), hlm. 164–170.

FAKULTAS HUKUM UNSRAT 2026

2/PUU-XIX/2021 menegaskan bahwa pelaksanaan eksekusi jaminan tidak boleh mengabaikan hak debitur untuk memperoleh perlindungan hukum[42], khususnya apabila terdapat sengketa mengenai wanprestasi atau keberatan terhadap pelaksanaan eksekusi; dalam kondisi tanpa kesepakatan mengenai wanprestasi dan tanpa penyerahan objek jaminan secara sukarela, kreditur wajib menempuh permohonan melalui pengadilan. Meskipun Putusan MK Nomor 77/PUU-IX/2011 telah memberikan kepastian konstitusional mengenai status piutang bank BUMN Persero, ketidaksesuaian teks Pasal 8 UU PUPN dengan amar putusan tersebut karena belum direvisi melalui proses legislasi tetap membuka ruang kesalahpahaman dan perbedaan penafsiran di tingkat pelaksana teknis, baik pada KPKNL, PUPN daerah, maupun internal bank BUMN itu sendiri.

E. PENUTUP

Kesimpulan

Pertama, pengaturan parate eksekusi dalam UUHT dan UU PUPN bertumpu pada dua paradigma hukum yang berbeda secara fundamental. UUHT mengatur parate eksekusi sebagai instrumen hukum perdata yang memberikan kewenangan mandiri kepada pemegang Hak Tanggungan pertama untuk menjual objek jaminan melalui pelelangan umum tanpa putusan pengadilan, bersumber dari hak kebendaan yang bersifat droit de preference dan droit de suite. Sebaliknya, UU PUPN mengatur penagihan piutang negara melalui mekanisme hukum publik yang bersifat administratif-eksekutorial. Sebelum adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011, rumusan piutang negara dalam Pasal 8 UU PUPN yang mencakup frasa "badan-badan yang baik secara langsung maupun tidak langsung dikuasai oleh negara" berpotensi mencakup piutang bank BUMN, sehingga menimbulkan tumpang tindih norma dengan kewenangan parate eksekusi berdasarkan UUHT.

Kedua, pelaksanaan parate eksekusi oleh bank BUMN telah memperoleh kepastian konstitusional dan yurisprudensial. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011 menyatakan frasa dalam Pasal 8 UU PUPN yang memperluas cakupan piutang negara kepada badan-badan yang dikuasai negara secara tidak langsung bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Implikasinya, piutang bank BUMN Persero dikategorikan sebagai piutang korporasi yang tunduk pada rezim hukum perdata, sehingga PUPN tidak lagi berwenang mengurus piutang macet bank BUMN, dan bank BUMN memiliki landasan hukum untuk melaksanakan parate eksekusi secara mandiri berdasarkan Pasal 6 UUHT. Meskipun demikian, ketidakpastian residual tetap ada karena teks UU PUPN belum direvisi menyesuaikan amar putusan tersebut, dan pelaksanaan parate eksekusi tetap dibatasi oleh prinsip due process of law sebagaimana ditegaskan dalam Putusan MK Nomor 2/PUU-XIX/2021, yang mewajibkan penempuhan jalur pengadilan apabila tidak terdapat kesepakatan mengenai wanprestasi atau penyerahan objek jaminan secara sukarela.

Saran

Pertama, kepada pembentuk undang-undang (DPR dan Pemerintah), perlu dilakukan revisi terhadap UU PUPN untuk menyesuaikan rumusan Pasal 8 dengan amar Putusan MK Nomor 77/PUU-IX/2011. Selama frasa yang telah dinyatakan tidak berkekuatan hukum mengikat itu masih tercantum dalam teks undang-undang tanpa pencabutan formal melalui proses legislasi, potensi kesalahpahaman dan perbedaan penafsiran di tingkat pelaksana teknis tetap terbuka. Harmonisasi tekstual ini penting untuk mewujudkan kepastian hukum yang bersifat permanen, tidak hanya bergantung pada putusan pengadilan konstitusi yang sifatnya kasuistis.

Kedua, kepada bank BUMN dan Otoritas Jasa Keuangan, perlu disusun pedoman teknis internal mengenai penerapan prinsip due process of law dalam pelaksanaan parate eksekusi pascaPutusan MK Nomor 2/PUU-XIX/2021. Pedoman tersebut sebaiknya memuat kriteria operasional mengenai kapan suatu wanprestasi dianggap disepakati para pihak dan kapan bank wajib menempuh jalur permohonan pengadilan, agar pelaksanaan parate eksekusi oleh bank BUMN tidak menimbulkan sengketa hukum baru yang justru mengurangi efisiensi mekanisme yang telah diberikan UUHT.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Bagir Manan. Hukum Positif Indonesia. Yogyakarta: FH UII Press, 2004.

Boedi Harsono. Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya. Cet. ke-12. Jakarta: Universitas Trisakti, 2015.

Effendi, Rio Rachmat. "Parate Executie dalam Pelaksanaan Hak Tanggungan di KPKNL." Era Hukum: Jurnal Hukum, Vol. 18, 2020.

Gunawan Widjaja & Ahmad Yani. Jaminan Fidusia. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2000.

Herowati Poesoko. Parate Executie Objek Hak Tanggungan: Inkonsistensi, Konflik Norma dan Kesesatan Penalaran dalam UUHT. Yogyakarta: LaksBang Pressindo, 2008.

M. Yahya Harahap. Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata. Jakarta: Sinar Grafika, 2016.

Mochtar Kusumaatmadja & B. Arief Sidharta.

[42] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 18/PUU-XVII/2019.

Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia. Bandung: Alumni, 2008.

Muhammad Djafar Saidi. Hukum Keuangan Negara. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2021.

Munir Fuady. Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktik. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014.

Munir Fuady. Hukum Perbankan Modern. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2014.

Peter Mahmud Marzuki. Penelitian Hukum. Jakarta: Kencana, 2017.

Peter Mahmud Marzuki. Pengantar Ilmu Hukum. Jakarta: Kencana, 2021.

Philipus M. Hadjon. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada Press, 2011.

R. Subekti. Hukum Perjanjian. Jakarta: Intermasa, 2005.

R. Subekti. Jaminan-Jaminan untuk Pemberian Kredit Menurut Hukum Indonesia. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1989.

R. Subekti. Pokok-Pokok Hukum Perdata. Cet. 31. Jakarta: Intermasa, 2010.

Ridwan HR. Hukum Administrasi Negara. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016.

Ridwan Khairandy. Perseroan Terbatas: Doktrin, Peraturan Perundang-undangan dan Yurisprudensi. Yogyakarta: FH UII Press, 2014.

Rudhi Prasetya. Perseroan Terbatas: Teori dan Praktik. Jakarta: Sinar Grafika, 2020.

Salim H.S. Hukum Jaminan: Hak Jaminan Kebendaan. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.

Salim H.S. Perkembangan Hukum Jaminan di Indonesia. Jakarta: Rajawali Pers, 2017.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat. Jakarta: Rajawali Pers, 2001.

Sri Soedewi Masjchoen Sofwan. Hukum Jaminan di Indonesia: Pokok-Pokok Hukum Jaminan dan Jaminan Perorangan. Yogyakarta: Liberty, 2013.

Sudikno Mertokusumo. Mengenal Hukum: Suatu Pengantar. Yogyakarta: Maha Karya Pustaka, 2019.

Sutan Remy Sjahdeini. Hak Tanggungan: Asas-Asas, Ketentuan Pokok dan Masalah yang Dihadapi Perbankan. Bandung: Alumni, 1999.

Sutan Remy Sjahdeini. Perbankan Syariah: Produk-Produk dan Aspek Hukumnya. Jakarta: Kencana, 2014.

Urip Santoso. Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah. Jakarta: Kencana, 2022.

Urip Santoso. Hukum Hak Tanggungan: Asas-Asas, Ketentuan Pokok, dan Problematika Penerapannya. Jakarta: Kencana, 2019.

Peraturan Perundang-Undangan

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2022 tentang Pengurusan Piutang Negara

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukkan Badan-Badan Hukum yang dapat Mempunyai hak Milik atas Tanah.

Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

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

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.

Jurnal & Sumber Lainnya

DJKN Kementerian Keuangan RI, *"Pengelolaan Piutang Negara pada Instansi Pemerintahan"*, https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kpknl-ternate/baca-artikel/15786/Pengelolaan-Piutang-Negara-Pada-Instansi-Pemerintah.html.

Kepala Badan Pertahanan Nasional Nomor 5 Tahun 1996 tentang Pendaftaran Hak Tanggungan.

Mahkamah Agung Republik Indonesia, SEMA Nomor 7 Tahun 2012.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 213/PMK.06/2020 tentang Petunjuk Pelaksanaan Lelang.

FAKULTAS HUKUM UNSRAT 2026

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 240/PMK.06/2016 tentang Pengurusan Piutang Negara, https://jdih.kemenkeu.go.id.

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 40/POJK.03/2019 tentang Penilaian Kualitas Aset Bank Umum.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 18/PUU-XVII/2019.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2/PUU-XIX/2021.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011

Rio Rachmat Effendi, *"Parate Executie dalam Pelaksanaan Hak Tanggungan di KPKNL,"* Era Hukum: Jurnal Hukum, Vol. 18, 2020 https://media.neliti.com/media/publications/240015

Rose Panjaitan, "Pengaturan dan Pelaksanaan Parate Eksekusi di Luar Hukum Acara Perdata", *Notaire*, 2018.

.

FAKULTAS HUKUM UNSRAT 2026

FAKULTAS HUKUM UNSRAT 2026