

**ANALISIS TERHADAP PEMISAHAN KEKAYAAN BANK BUMN ATAS KEKAYAAN  
NEGARA SEHUBUNGAN DENGAN PENGHAPUS TAGIHAN PIUTANG (*HAIRCUT*)  
BERDASARKAN *BUSINESS JUDGEMENT RULE* DITINJAU DARI PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN YANG TERKAIT**

Oleh :  
**Joko Satrianto Wibowo<sup>1</sup>**  
**110120130016**

**ABSTRAK**

Terdapat dualisme pengaturan terkait pengelolaan kekayaan BUMN (termasuk Bank BUMN) atas kekayaan Negara. Tidak sinkronnya UU Keuangan Negara dengan UU BUMN dan UU Perseroan Terbatas menjadi masalah dalam pengelolaan dan pengawasan Bank BUMN sehingga menghambat bagi Manajemen Bank BUMN untuk mengambil keputusan bisnis, salah satunya melakukan *haircut* atau penghapus tagihan piutang. Penelitian dilakukan dengan penelitian kepustakaan dan studi lapangan melalui teknik pengumpulan data berupa studi dokumen dan wawancara yang kemudian dianalisis secara normatif kualitatif. Berdasarkan hasil penelitian, dapat ditarik kesimpulan bahwa untuk mencegah terjadinya pertentangan atau dualisme aturan dalam pengelolaan Bank BUMN, Pemerintah perlu menegaskan ruang lingkup kekayaan Bank BUMN itu berpedoman pada UU Keuangan Negara atau kepada UU BUMN dan UU Perseroan Terbatas, sehingga untuk melaksanakan *haircut* tidaklah perlu dilakukan melalui mekanisme sesuai UU PUPN.

Kata Kunci : Dualisme, Pemisahan Kekayaan, Bank BUMN, Kekayaan Negara, *Haircut*, *Business Judgment Rule*, Pertentangan.

***ANALYSIS FOR SEPARATION OF STATE OWNED ENTERPRISE BANK ASSETS TO  
NATIONAL ASSETS ACCORDING TO HAIRCUT BASED ON BUSINESS JUDGEMENT  
RULE REGARDING BY RELATED REGULATIONS***  
***ABSTRACT***

*There are two principles setting related to the management of enterprises (including SOE's Banks) on the wealth of the country. Not sync finance law countries by the limited liability company and the problem in the management and supervision of banks that impede the management of state-owned banks to take decisions business either of the haircut or an eraser bill receivable. The Research method in this thesis through a normative approach. Specifications of the research is descriptive analitical.*

*Based on the results of research, can be drawn the conclusion that to prevent overlapping in the management of state-owned banks , the government need to be affirmed scope of wealth that state-owned bank based on finance law or the state to state law and law on limited liability company, then management of SOE's Banks can decide haircut to non-performing loans without referring to PUPN Act.*

*Keyword : Dualism, Assets Separation, SOE's Banks, National Assets, NPL Haircut, Business Judgment Rule.*

---

<sup>1</sup> Alamat korespondensi : [human@unpad.ac.id](mailto:human@unpad.ac.id) ; telepon +622-2504957, fax +622-2509453, alamat sekarang : Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jalan Banda No. 42 Bandung

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Badan Usaha Milik Negara atau BUMN merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian Indonesia dan mempunyai peran penting dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 UUD 1945.<sup>2</sup> Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki negara melalui penyertaan modal secara langsung dari kekayaan yang dipisahkan merupakan salah satu sumber penerimaan negara.

BUMN dalam bentuk Persero meskipun didirikan oleh pemerintah tetapi Persero ini bukan badan hukum publik tetapi badan hukum perdata, karena badan hukum publik dapat mendirikan badan hukum perdata yang lingkungan kerjanya bertugas dalam bidang keperdataan dan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut UU BUMN) juga tunduk pada semua prinsip Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut UU PT).

Dalam era globalisasi yaitu dalam dunia usaha sudah tidak terdapat batas negara (*borderless nation*) lagi serta perusahaan asing dapat masuk secara bebas ke Indonesia melalui penanaman modal, BUMN harus bisa bersaing dan berjalan secara fair, tidak *rigid*, dan efisien, dengan strategi profesional dan kompetitif dan sedapat mungkin arah kebijakannya tidak bersifat birokratis serta efisien sebagaimana perusahaan swasta pada umumnya.

Pelaksanaan kebijakan *haircut* dapat menghilangkan sebagian aset bank, menyebabkan terjadinya pertentangan dari berbagai *stakeholder* bagi manajemen Bank BUMN, sehingga mekanisme *haircut* perlu diatur dan dilaksanakan sesuai dengan koridor ketentuan internal bank maupun ketentuan eksternal berupa Peraturan Perundang-Undangan.

Kerugian merupakan risiko yang merupakan *worst scenario* dalam pelaksanaan suatu bisnis. Sepanjang keputusan bisnis tersebut telah menerapkan mitigasi risiko seperti penerapan prinsip kehati-hatian serta prinsip itikad baik, kerugian merupakan hal yang terkadang terjadi pada pelaksanaan bisnis bank. Disisi lain, keputusan *haircut* dilakukan demi menjaga tingkat kesehatan bank dengan upaya mengendalikan tingkat *non performing loan* (NPL) dan menyelesaikan permasalahan kredit macet.

Terdapat suatu harapan atas perubahan arah kebijakan Bank BUMN yang tidak birokratis khususnya terkait dengan keputusan *haircut*, dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 77/PUU-IX/2011 tanggal 25 September 2012, yang dilatarbelakangi permohonan uji materi atas Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara yang diajukan oleh 7 (tujuh) Debitor salah satu Bank Badan Usaha Milik Negara (dalam hal ini Bank Negara Indonesia) yang terjerat lonjakan nominal utang bank akibat perubahan kurs rupiah terhadap USD pada krisis moneter 1998. Putusan Mahkamah Konstitusi dimaksud memberikan peluang untuk perbankan milik negara atau daerah (pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah, selanjutnya disebut Bank BUMN) untuk meningkatkan kinerja bisnisnya, terutama untuk fleksibilitas pengelolaan kredit macet dimana per tahun 2012, total kredit macet bank BUMN mencapai sekitar Rp.69,943 triliun.

---

<sup>2</sup> Djuhaendah Hasan, *Pengembangan BUMN Serta Harapan BUMN Menjadi Motor Pembangunan Perekonomian Nasional*, Peringatan 70 Tahun Prof. Dr. Djuhaendah Hasan, S.H., hlm. 11

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan Identifikasi Masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah Pemisahan Kekayaan Bank BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas atas Kekayaan Negara untuk mencegah terjadinya pertentangan antara Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang BUMN dengan Undang-Undang Perseroan Terbatas?
2. Bagaimanakah Pelaksanaan Kebijakan Penghapusan Tagihan Piutang (*Hair Cut*) atas Debitor Kredit Macet pada Bank BUMN berlandaskan Asas *Business Judgement Rule* pada kasus PT Bank Negara Indonesia melawan PT Aspalindo ditinjau dari Peraturan Perundang-Undangan yang terkait?

## **II. METODE PENELITIAN**

Spesifikasi Penelitian yang digunakan deskriptif analitis, yaitu menganalisis data yang ada berdasarkan kaidah-kaidah yang relevan secara menyeluruh dan sistematis yang bertujuan untuk mendapatkan gambaran mengenai pelaksanaan pemisahan kekayaan pada Bank BUMN atas kekayaan negara dalam hal penghapusan tagihan piutang (*haircut*) berdasarkan prinsip *business judgement rule*. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif yang menitikberatkan pada data sekunder yang berkaitan dengan penelitian ini. Data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan dengan cara studi dokumen dan penelitian lapangan melalui wawancara dianalisis secara yuridis kualitatif.

## **III. HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **A. Pemisahan Kekayaan Bank BUMN Yang Berbentuk Perseroan Terbatas Atas Kekayaan Negara Untuk Mencegah Terjadinya Pertentangan antara Undang-Undang Keuangan Negara dengan Undang-Undang BUMN dan Undang-Undang Perseroan Terbatas**

Berdasarkan Pasal 1 angka 6 dan 7 UU tentang Perbendaharaan Negara secara tegas memberikan pengertian/batasan piutang negara maupun piutang daerah yang meliputi jumlah uang yang wajib dibayar kepada pemerintah pusat/pemerintah daerah dan/atau hak pemerintah pusat/pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang sebagai akibat perjanjian atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau akibat lainnya yang sah. Pengertian dimaksud menjadi landasan dalam pengaturan penghapusan piutang negara/daerah yang ditetapkan PP Nomor 14 Tahun 2005 sebagaimana diubah dengan PP Nomor 33 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah.

Dalam kerangka penyelesaian piutang Perusahaan Negara<sup>3</sup>, seiring dengan perjalanan waktu disadari bahwa dalam upaya memberikan keleluasaan bagi Bank BUMN/BUMD guna mengoptimalkan pengelolaan pengurusan piutang yang ada pada Bank BUMN/BUMD yang bersangkutan, pemerintah meninjau kembali pengaturan penghapusan piutang Perusahaan Negara/Daerah dalam PP Nomor 14 Tahun 2005. Adapun pertimbangannya dilandaskan pada pemikiran bahwa sesuai UU tentang BUMN sebagai hukum positif yang mengatur Bank BUMN, secara tegas dalam Pasal 4 dinyatakan bahwa kekayaan negara yang dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 4 UU tentang BUMN tersebut juga ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan “dipisahkan” adalah pemisahan kekayaan negara dari APBN untuk

---

<sup>3</sup> BUMN Track No. 28 Tahun III November 2009, hlm. 13.

dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun pembinaan dan pengelolannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Dengan pemisahan kekayaan negara tersebut, seharusnya piutang yang terdapat pada Bank BUMN sebagai akibat perjanjian yang dilaksanakan oleh Bank BUMN selaku entitas bisnis tidak lagi dipandang sebagai piutang negara. Sejalan dengan itu, pengelolaan termasuk pengurusan atas Bank BUMN tersebut tidak dilakukan dalam koridor pengurusan piutang negara melainkan diserahkan kepada mekanisme pengelolaan berdasarkan prinsip perusahaan yang sehat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan perspektif tersebut, maka Bank BUMN memiliki kewenangan dan keleluasaan dalam mengoptimalkan pengelolaan, pengurusan, penyelesaian piutang yang ada pada Bank BUMN yang bersangkutan, sehingga pengaturan penghapusan piutang dapat dilakukan sepanjang dilaksanakan melalui mekanisme sesuai ketentuan yang berlaku.

Dualisme pengaturan pada Bank BUMN menimbulkan dua pandangan dengan akibat hukum yang berbeda. Pandangan pertama beranggapan bahwa Bank BUMN sebagai entitas bisnis yang tunduk pada UU tentang PT, UU tentang Perbankan dan UU tentang BUMN. Sebagai entitas bisnis, Bank BUMN dalam menjalankan fungsinya tidak terlepas dari dunia usaha yang dinamis. Oleh karena itu dalam perspektif bisnis, kerugian yang dialami Bank BUMN dipandang sebagai sesuatu yang wajar, sepanjang pengurus Bank BUMN telah melaksanakan tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*) serta prinsip-prinsip *prudential principle, duty loyalty, good faith, fiduciary duties* serta *business judgment rule*. Risiko pengelolaan Bank BUMN merupakan risiko bisnis semata, bisa untung, bisa rugi. Pandangan pertama ini didukung oleh fatwa Mahkamah Agung tanggal 16 Agustus 2006 yang menyatakan bahwa kekayaan BUMN Persero (termasuk Bank BUMN) bukan bagian dari keuangan negara.

Pandangan kedua beranggapan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan pada Bank BUMN merupakan keuangan negara dan oleh karenanya tunduk pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara. Dengan pengelolaan yang tunduk pada prinsip-prinsip keuangan negara, maka tanggung jawab pengelolaan kekayaan BUMN tersebut diperlakukan sama seperti pengelolaan kekayaan negara yang belum dipisahkan. Dengan pandangan seperti ini pengurus Bank BUMN dalam melaksanakan pengelolaan perusahaan harus bertindak ekstra hati-hati karena apabila keputusan yang diambil ternyata menimbulkan kerugian, dianggap menjadi kerugian negara, yang memiliki implikasi hukum pidana, bahkan korupsi.

Menurut pendapat penulis, pandangan kedua ini kurang tepat, karena secara *a contrario* utang Bank BUMN dapat dianggap sebagai utang negara. Apabila diartikan seperti itu maka negara akan bertanggungjawab terhadap kerugian atau utang-utang yang ditimbulkan Bank BUMN dan hal ini tidak mendukung bagi pengembangan Bank BUMN agar dapat berperan dalam pembangunan perekonomian nasional. Hal ini konsisten dengan fakta bahwa aset dan kewajiban Bank BUMN bukan aset dan kewajiban negara.

Pengelolaan Bank BUMN yang tanpa dualisme pengaturan dengan BUMN seperti sekarang (dengan dualisme pengaturan) sulit untuk dibandingkan. Bank BUMN kesulitan melakukan *haircut* atas NPL dan dibandingkan apabila Bank BUMN tersebut dapat melakukan *haircut*, tentu memiliki dampak yang berbeda. Secara teoritis yuridis dan keadilan semestinya Bank BUMN yang melakukan *haircut* dan restrukturisasi kredit macet sesuai mekanisme korporasi, menjadi mempunyai kapasitas untuk melakukan aksi korporasi yang lebih menguntungkan perseroan, tanpa harus dibayangi oleh potensi risiko hukum yang dapat diterapkan

kepada organ persero. Dengan kebebasan seperti ini Bank BUMN diharapkan akan meningkatkan kinerja, karena kualitas aset yang merupakan core asset menjadi lebih baik, sehingga pada tingkat korporasi kinerja Bank BUMN akan menjadi lebih baik.

Pembaharuan peraturan perundang-undangan terkait pengelolaan kekayaan BUMN diharapkan mampu berperan sebagai sarana (pengatur) arah perkembangan ke depan yang memberikan karakteristik yang tepat mengenai kekayaan Bank BUMN, sehingga memberikan rasa keadilan bagi para pengurus dan pada akhirnya memanfaatkan kekayaan Bank BUMN untuk kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya. Pembaharuan tersebut akhirnya menjadi sarana untuk menimbulkan adanya keadilan dalam sektor ekonomi, khususnya pemanfaatan kekayaan negara yang dipisahkan, sehingga pengelolaan Bank BUMN mampu berperan dalam pembangunan perekonomian nasional.

Sebagai konsekuensi hukum dari penerapan prinsip hukum keperdataan dalam hal setoran modal dalam sebuah badan hukum, maka setiap harta kebendaan maupun kekayaan yang disetorkan ke dalam sebuah perseroan terbatas dan atau Perum merupakan suatu peristiwa hukum yang selalu digolongkan ke dalam suatu transaksi antara pendiri atau pemegang saham dengan Perseroan atau Perum itu sendiri. Selanjutnya, Pasal 3 ayat (1) Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas mengatur bahwa Pemegang Saham perseroan tidak bertanggungjawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama perseroan dan tidak bertanggungjawab atas kerugian perseroan melebihi nilai saham yang telah diambilnya. Hal mana kekayaan Pemegang Saham berarti telah sepenuhnya dialihkan kepada Perseroan Terbatas. Jelas dinyatakan bahwa kepemilikan saham bukan merupakan bukti kepemilikan atas harta kekayaan perseroan terbatas, melainkan hanya sebatas keikutsertaan pemegang saham dalam menyetorkan modal dengan segala kemungkinan resiko bisnis yang dihadapinya.

Berangkat dari hal tersebut maka Negara sebagai Pemegang saham dalam Bank BUMN tidak memiliki dasar apapun untuk mengecualikan dirinya dari keberlakuan prinsip hukum keperdataan mengenai badan hukum berbentuk Perseroan terbatas tersebut. Karenanya, sudah merupakan kepastian hukum bahwa kekayaan PT Persero bukan merupakan kekayaan Negara. Begitupun hal dengan Perum memperhatikan definisi yang Perum yang dituangkan dalam Undang-undang Nomor 19 tahun 2003 bahwa meskipun bertujuan untuk kemanfaatan umum namun dalam pengelolaannya sesuai dengan prinsip-prinsip perusahaan.

Saat ini, pengelolaan kekayaan negara dalam domain privat termasuk ruang lingkup keuangan negara, sehingga kekayaan negara harus dilihat dari perspektif yuridis keuangan negara. Berdasarkan perspektif yuridis, istilah keuangan negara belum memiliki pemahaman yang sama dalam peraturan.<sup>4</sup> Pemahaman tentang keuangan negara mempunyai keterkaitan dengan konsepsi hukum administrasi negara, karena perencanaan atas anggaran negara merupakan tugas penyelenggaraan kepentingan umum (*public service*).<sup>5</sup> Pada awalnya definisi keuangan negara dapat dipahami atas tiga interpretasi terhadap Pasal 23 UUD 1945 Pra Perubahan Ketiga yang merupakan landasan konstitusional keuangan negara. Penafsiran tersebut

---

<sup>4</sup> Dian Puji N. Simatupang, *Determinasi Kebijakan Anggaran Negara Indonesia Studi Yuridis*, Penerbit Papis Sinar Sinarti, Jakarta, 2005, hlm. 205.

<sup>5</sup> Kuntjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintah dan Peradilan Administrasi Negara*, PT Alumni, Bandung, hlm. 41.

dilakukan dari Pasal 23 UUD 1945, karena ketentuan tersebut tidak dapat menraik kesimpulan apa yang dimaksudkan dengan keuangan negara.<sup>6</sup>

Penafsiran pertama adalah: "...pengertian keuangan negara diartikan secara sempit dan untuk itu dapat disebutkan sebagai keuangan negara dalam arti sempit, yang hanya meliputi keuangan negara yang bersumber pada APBN, sebagai sub sistem dari suatu sistem keuangan negara dalam arti luas.<sup>7</sup> Ruang lingkup pengertian keuangan negara adalah seperti yang termuat dalam Pasal 23 ayat (4) dan ayat (5) UUD 1945. Pendapat sempit keuangan negara adalah keuangan negara yang berasal dari APBN.<sup>8</sup> Jika disarkan pada rumusan ini, makna keuangan negara adalah semua aspek yang tercakup dalam APBN yang diajukan oleh pemerintah kepada DPR setiap tahunnya. Berdasarkan penafsiran ini, keuangan negara lebih difokuskan pada "bagaimana cara pemerintah mendapatkan dan menggunakan uang yang meliputi fungsi pengeluaran, pengumpulan, penerimaan dan pinjaman".<sup>9</sup>

Penafsiran kedua berkaitan dengan metode sistemik dan historis menyatakan, "...keuangan negara dalam arti luas, yang meliputi keuangan negara yang berasal dari APBN, APBD, BUMN, BUMD dan pada hakekatnya seluruh kekayaan negara, sebagai sistem keuangan negara...<sup>10</sup>. Dalam hal ini, pemahaman keuangan negara adalah segala aktifitas yang berkaitan erat dengan uang yang dibentuk oleh negara untuk kepentingan publik. Esensi yang ditarik adalah keuangan negara sama dengan kekayaan negara yang terdiri atas: aktiva dan passiva, semua barang yang mempunyai nilai uang seperti tanah, tambang dan gunung yang ada di wilayah Republik Indonesia dan juga semua sarana yang dimiliki negara RI, baik yang berasal dari pembelian maupun cara perolehan lainnya.<sup>11</sup> Pemahaman tersebut lebih diarahkan pada dua hal, hak dan kewajiban negara. Hak dimaksudkan "hak menciptakan uang; hak mendatangkan hasil; hak melakukan pungutan; hak meminjam dan hak memaksa."<sup>12</sup> Adapun kewajiban adalah kewajiban menyelenggarakan tugas negara demi kepentingan masyarakat dan kewajiban membayar hak-hak tagihan pihak ketiga berdasarkan hubungan hukum dan hubungan khusus.<sup>13</sup>

Penafsiran ketiga dilakukan dengan pendekatan sistemik dan teleologis atau sosiologis terhadap keuangan negara tersebut didasarkan sistem pengurusan dan pertanggungjawaban, maka pengertian keuangan negara tersebut adalah sempit yang berarti keuangan negara APBN.<sup>14</sup> Dengan demikian, pengelolaan keuangan negara tersebut berpengaruh pada pengelolaan BUMN. Meskipun terdapat konsep liberal, dalam UU tentang Keuangan Negara yang kemudian diikuti dengan UU tentang BUMN, namun peranan negara dalam kegiatan ekonomi belum sepenuhnya hilang.

Kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara digunakan untuk mencapai tujuan bernegara sehingga setiap tahun disusun APBN dan APBD. Salah satu penggunaan dana APBN/APBD adalah dalam bentuk penyertaan modal negara pada

---

<sup>6</sup> *Ibid.* hlm. 48

<sup>7</sup> Arifan P. Soeria Atmadja, *Kapita Selekta Keuangan Suatu Tinjau Yuridis*, UPT Penerbitan Univertas Tarumanegara, Jakarta, 1996, hlm. 8.

<sup>8</sup> *Ibid.* hlm. 3.

<sup>9</sup> Edy Soepangkat dan Haposan Lumban Gaol, *Pengantar Ilmu Keuangan Negara*, Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Perbanas dan PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991, hlm. 6.

<sup>10</sup> Arifin P. Soeria Atmadja, *Op. Cit.* hlm. 8.

<sup>11</sup> Rohmat Soemitro, "Tanggung Jawab Keuangan Negara", *Padjadjaran 2* (April-Juni 1981), hlm. 8.

<sup>12</sup> Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum; Teori, Praktik dan Kritik*, Badan Perbitan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Cetakan Pertama, 2005, hlm. 111.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*

BUMN. Berdasarkan hal tersebut, BUMN, baik Persero, ataupun Perum, s eluruh atau sebagian modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, namun berdasarkan Pasal 2 huruf g UU tentang Keuangan Negara, kekayaan negara yang dipisahkan tersebut tetap merupakan bagian keuangan negara, BUMN dapat dikatakan secara tidak langsung tetap merupakan bagian dari keuangan negara. BUMN dapat dikatakan secara tidak langsung tetap menggunakan APBN dalam pendiriannya maupun penambahan modalnya sebesar saham.

Pasal 2 huruf g dan i UU tentang Keuangan Negara dengan Pasal 4 tentang BUMN, menimbulkan dampak serius terjadinya *fiscal risk* dan *fiscal uncertainty* yang dapat mempengaruhi APBN/APBD<sup>15</sup> dengan segala konsekuensinya bagi pertumbuhan ekonomi. Demikian pula hal ini akan mempengaruhi kinerja bank-bank BUMN yang berkaitan dengan *Non Performing Loan (NPL)*, karena perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah, mendapat reaksi yang kuat dari Badan Pemeriksa Keuangan, yang pada gilirannya berdampak negatif dan kontra produktif bagi perimbangan perbankan di Indonesia.

Berdasarkan Pasal 6 ayat (1) UU tentang Keuangan Negara, Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Terhadap kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan, maka kekuasaan tersebut dikuasakan oleh Presiden kepada Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal dan Wakil Pemerintah. Dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU tentang BUMN, maksud dari pemisahan kekayaan Negara tersebut adalah pemisahan kekayaan negara dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat, sehingga Bank BUMN seharusnya tunduk pada prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* sebagaimana diatur pada UU PT, UU BUMN dan Peraturan Bank Indonesia.

**B. Pelaksanaan Kebijakan Penghapus Tagihan Piutang (*Hair Cut*) atas Debitor Kredit Macet pada Bank BUMN berlandaskan Asas *Business Judgement Rule* ditinjau dari Peraturan Perundang-Undangan yang terkait**

Berdasarkan hasil penelitian penulis dapat menggambarkan kelebihan dan kekurangan dari kebijakan penghapus tagihan piutang (*haircut*) sebagai berikut :

	Kelebihan	Kekurangan
1	Dapat mengurangi rasio NPL (Non Performing Loan) dan meningkatkan tingkat kesehatan Bank	Dapat menimbulkan moral hazard bagi para pihak yang menjalankan dan memanfaatkan kredit dari Bank, karena apabila kredit yang dihapuskan dalam jumlah besar, akan mengurangi kredibilitas dalam menjalankan bisnisnya yaitu menyalurkan kredit yang sehat. Sehingga kepercayaan nasabah kepada Bank semakin berkurang.
2	Meningkatkan portofolio kredit yang sehat	Berkurangnya rasio CAR ( <i>Capital</i>

<sup>15</sup> Arifin P. Soeria Atmadja, *Pengertian dan Ruang Lingkup Keuangan Negara Dalam Implikasi Hukumnya Terhadap Risiko Fiskal*”, Badan Kebijakan Fiskal, Departemen Keuangan, Jakarta 3 November 2008.

	dengan melakukan	<i>Adequate Ratio</i> ) Bank yang dipersyaratkan tidak boleh kurang dari 8%.
3	Apabila NPL menurun bank dapat melakukan open selling atau melakukan ekspansi kredit yang sehat.	Menghilangkan aset berupa piutang tak tertagih yang apabila jumlahnya besar akan berpengaruh pada rasio CAR.
4	Mempercepat penyelesaian permasalahan kredit macet.	Perlu pengawasan secara aktif dan intensif pada pelaksanaannya agar tidak terjadi penyalahgunaan dan penyimpangan.
5	Haircut merupakan murni kebijakan bisnis atas risiko bisnis agar dapat mengurangi kerugian/potensi kerugian ( <i>cut loss</i> )	Dalam beberapa kasus, <i>haircut</i> seringkali dianggap kebijakan yang terdapat unsur politis dan kepentingan.

Selain itu terdapat perbedaan atas keputusan penghapusan tagihan (*haircut*) pada Bank BUMN dan Bank Swasta, sebagai berikut :

No	Haircut pada Bank BUMN	Haircut pada Bank Swasta
1	Prosedur sulit, karena terdapat anggapan bahwa kekayaan BUMN merupakan kekayaan negara, walaupun pada kenyataannya aset yang dimiliki BUMN tidak semuanya merupakan kekayaan yang dipisahkan dari APBN	Prosedur tidak terlalu sulit, hanya berpedoman pada ketentuan Bank Indonesia dan ketentuan internal perusahaan (eg. Anggaran Dasar, Kebijakan Perkreditan Bank dan Standar Operasional Prosedur).
2	Mekanisme <i>haircut</i> dilakukan melalui Panitia Urusan Piutang Negara, namun setelah UU PUPN dicabut pejabat BUMN tetap tidak dapat melakukan haircut dengan alasan terjadi kekosongan hukum	Mekanisme haircut dilakukan dan diputus oleh Direksi dan/atau Dewan Komisaris. Untuk jumlah kredit tertentu diperlukan persetujuan RUPS.
3	<i>Haircut</i> dapat diarahkan kepada kriminalisasi (dianggap merugikan keuangan negara/melakukan tindak pidana korupsi)	<i>Haircut</i> merupakan murni keputusan bisnis yang ditujukan untuk memitigasi kerugian yang berkelanjutan pada Bank dan menjaga tingkat kesehatan bank agar bisnis bank dalam menyalurkan kredit tetap berjalan dengan baik dengan tujuan meraup keuntungan sebesar-besarnya.
4	Pejabat Bank masih kesulitan dengan pengelolaan portofolio kredit, khususnya untuk memperbaiki rasio kredit macet (Non Performing Loan/NPL)	Manajemen Bank dapat mengelola portofolio kredit dengan baik, sehingga apabila telah dilakukan haircut tingkat kesehatan bank dapat terjaga.
5	Penggunaan Cadangan Kerugian Penurunan Nilai (CKPN) menjadi kurang	Penggunaan Cadangan Kerugian Penurunan Nilai (CKPN) dilakukan secara



efektif, karena Manajemen Bank kesulitan melakukan restrukturisasi kredit berupa <i>rescheduling</i> , <i>write off</i> (penghapus bukuan) dan <i>haircut</i> (penghapus tagihan)	efektif
---	---------

Pada prinsipnya penghapus tagihan piutang (*haircut*) dilakukan berdasarkan prinsip *Business Judgement Rule*, *Good Corporate Governance* dan prinsip kehati-hatian dapat dilaksanakan, bukan hanya dilandasi oleh prinsip tersebut, namun pelaksanaan *haircut* dilandasi pula oleh ketentuan internal maupun eksternal Bank BUMN. Sehingga tidak perlu lagi disangkutkan dengan keuangan negara yang dapat berujung kriminalisasi karena dianggap merugikan keuangan negara.

Pada saat terjadi krisis moneter yang termasuk sebagai suatu peristiwa diluar kekuasaan (*force majeure*), Debitur Bank-Bank BUMN tidak mendapatkan bantuan berupa pemberian keringanan kewajiban pembayaran termasuk pemotongan hutang (*hair cut*). Disisi lain, Debitur bermasalah dari bank-bank swasta yang tidak kooperatif menyelesaikan kreditnya, melalui Lembaga BPPN telah menikmati fasilitas restrukturisasi termasuk pengurangan hutang pokok (*haircut*) hingga mencapai diatas 50% dari hutang pokoknya. Akan tetapi, Debitur Bank-Bank BUMN yang direstrukturisasi kreditnya melalui PUPN ternyata mengalami kerugian karena hutang pokoknya semakin bertambah besar, seiring dengan perubahan nilai tukar (kurs) rupiah yang merosot secara signifikan. Jika *haircut* dilakukan berdasarkan struktur keuangan negara, maka hal ini dinilai sebagai kerugian negara yang dianggap sebagai tindak pidana korupsi. Sementara apabila di Bank Swasta penghapus tagihan piutang (*hair cut*) dapat dilakukan hanya berpedoman kepada ketentuan Bank Indonesia/Otoritas Jasa Keuangan serta ketentuan internal Bank saja.

Bank Swasta melakukan bisnis lebih dinamis, flexible luwes dalam menghadapi perkembangan dan tantangan bisnis baik saat ini maupun kedepan, karena manajemen Bank Swasta diberikan kelonggaran baik dari peraturan eksternal maupun internal perusahaan. Bank Swasta pun tidak jarang mengalami kerugian dalam bisnisnya, terutama kredit. Karena risiko kerugian dari penyaluran kredit tidak bisa dihindari namun dapat dilakukan mitigasi, salah satunya dengan melakukan *haircut*, karena dengan melakukan *haircut* Bank dapat meningkatkan tingkat kesehatan bank. *Haircut* tidak dapat dilakukan apabila terdapat kejanggalan atau hanya menguntungkan beberapa pihak, *haircut* harus berlandaskan prinsip *business judgement rule* yaitu prinsip keputusan bisnis yang dilandaskan dengan perhitungan, kejujuran, itikad baik dalam memutuskannya.

Bank BUMN seharusnya diberikan keleluasaan layaknya Bank Swasta dalam melaksanakan bisnisnya termasuk dalam penyaluran kredit dan penyelesaian kredit bermasalah, sehingga manajemen Bank BUMN bisa leluasa dalam menyusun strategi pemasaran kredit dan penyaluran kredit yang sehat guna membangun perekonomian negara dan mendapatkan keuntungan yang akan menjadi pendapatan negara melalui deviden. Bank BUMN tidak hanya disibukkan dengan permasalahan kredit macet yang berlarut-larut, sehingga pemberitaan dan kinerja Bank BUMN bisa menjadi lebih baik dengan rasio NPL rendah, karena kredit macet merupakan hal yang tidak dapat dihindari namun dapat dilakukan mitigasi risiko, sehingga kerugian yang terjadi diakibatkan murni keputusan bisnis dan bukan merupakan penyimpangan yang dilakukan oleh manajemen atau karyawan Bank BUMN adalah murni keputusan bisnis sehingga *haircut* dapat dijadikan salah satu solusi dalam menyelesaikan permasalahan kredit macet.

Seharusnya Putusan Mahkamah Konstitusi dapat dilaksanakan dan memiliki kekuatan hukum *final and binding*, dan manajemen Bank BUMN tidak beralih karena terjadinya kekosongan hukum sehingga *haircut* tidak dapat dilaksanakan. *Haircut* dapat dilaksanakan berlandaskan peraturan perundang-undangan yang berlaku seperti Peraturan Bank Indonesia Nomor 14 Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/15/PBI/2012 tentang Penilaian Kualitas Aset Bank Umum dan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara. Sehingga dalam hal ini menurut pengamatan penulis, sejak adanya putusan MK Bank BUMN sudah dapat melaksanakan kebijakan/keputusan *haircut* tanpa harus menunggu adanya peraturan perundang-undangan yang baru pengganti UU PUPN. Oleh karena itu perlakukan Bank BUMN dan Bank Swasta perihal kebijakan *haircut* menjadi sama pasca dicabutnya beberapa pasal pada UU PUPN oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 77/PUU-IX/2011 tanggal 25 September 2012, sehingga tidak terjadi diskriminatif terhadap Debitur yang mendapatkan pembiayaan berupa kredit dari Bank BUMN maupun Bank Swasta.

#### IV. PENUTUP

Berdasarkan uraian dan pembahasan dalam tesis ini, maka penulis menyimpulkan hal-hal sebagai berikut :

1. Untuk mencegah terjadinya pertentangan ketentuan perlu ditegaskan batasan pemisahan kekayaan Bank BUMN atas kekayaan negara, seharusnya Bank BUMN tunduk pada UU Perbankan, UU BUMN serta UU Perseroan Terbatas, berdasarkan asas *lex specialis derogat legi generalis*, dengan hal ini UU Keuangan Negara dapat dikesampingkan sehingga keuangan Bank BUMN terpisah dari keuangan negara. Hal tersebut memiliki konsekuensi bahwa piutang Bank BUMN terpisah dengan piutang Negara, begitupun dengan utang Bank BUMN, negara tidaklah menanggung utang Bank BUMN kepada pihak lainnya. Dari hal tersebut seharusnya pengertian mengenai pemisahan kekayaan diubah menjadi pelepasan kekayaan negara pada Bank BUMN.
2. Dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi serta Fatwa Mahkamah Agung, Kebijakan Penghapus Tagihan Piutang seharusnya dapat dilakukan, karena saat ini beberapa Pasal dalam UU PUPN telah dicabut, sehingga untuk melaksanakan *haircut* tidaklah perlu dilakukan melalui mekanisme sesuai UU PUPN hal ini berarti tidak perlunya adanya persetujuan Pemerintah (Panitia Urusan Piutang Negara) atau Dewan Perwakilan Rakyat untuk melakukan dan memutuskan *haircut*. Bank BUMN dapat melakukan *haircut* dengan berlandaskan pada Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara, Peraturan Bank Indonesia Nomor 14 Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/15/PBI/2012 tentang Penilaian Kualitas Aset Bank Umum serta ketentuan internal Bank BUMN seperti Anggaran Dasar, Surat Keputusan Manajemen Bank BUMN, Standar Operasional Prosedur dan ketentuan lainnya yang mengatur mengenai penghapusan tagihan piutang (*haircut*)

Bertitik tolak dari kesimpulan di atas maka penulis mengemukakan beberapa saran sebagai berikut :

1. Pemerintah seharusnya menegaskan ruang lingkup keuangan negara pada UU Keuangan Negara tidak berlaku bagi BUMN Persero termasuk Bank BUMN. Sehingga tidak terjadi pertentangan antara UU Keuangan Negara dengan UU BUMN dan UU Perseroan Terbatas, hal tersebut dapat dilakukan dengan mengeluarkan produk peraturan perundang-undangan baru maupun penyempurnaan ketentuan yang

berlaku, salah satunya dengan mengubah istilah pemisahan kekayaan menjadi pelepasan kekayaan Negara pada Bank BUMN.

2. Bahwa mengingat adanya beberapa kekurangan dalam *haircut* penulis memandang perlu adanya pengawasan secara aktif dan intensif pada pelaksanaan *haircut* agar tidak terjadi pelanggaran dan penyimpangan dalam melaksanakan kebijakan *haircut*. Serta kelebihan dan kekurangan kebijakan *haircut* diharapkan dapat dijadikan bahan kebijaksanaan Pemerintah dengan Bank BUMN agar para Debitur Bank BUMN memperoleh kepastian hukum dan perlindungan hukum.

## V. UCAPAN TERIMAKASIH

Pada Kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada yang terhormat :

1. Dr. Tarsisius Murwadi, S.H., M.H. selaku Ketua Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum dan Ketua Komisi Pembimbing.
2. Dr. Agus Kusnadi, S.H., M.H. selaku Anggota Komisi Pembimbing.
3. Seluruh Karyawan Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran.
4. Seluruh Karyawan PT. Bank Pembangunan Daerah Jawa Barat dan Banten, Tbk.
5. Seluruh Karyawan PT. Bank Negara Indonesia, Tbk.

## VI. DAFTAR PUSTAKA

Arifan P. Soeria Atmadja. 1996, *Kapita Selekta Keuangan Suatu Tinjau Yuridis*, Jakarta : UPT Penerbitan Universitas Tarumanegara.

Arifin P. Soeria Atmadja, 2005, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum; Teori, Praktik dan Kritik*, Badan Perbitan Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta : UPT Penerbitan Universitas Tarumanegara.

Arifin P. Soeria Atmadja. 2008, *Pengertian dan Ruang Lingkup Keuangan Negara Dalam Implikasi Hukumnya Terhadap Risiko Fiskal*”, Jakarta : Badan Kebijakan Fiskal, Departemen Keuangan.

Edy Soepangkat dan Haposan Lumban Gaol. 1991, *Pengantar Ilmu Keuangan Negara*, Jakarta : Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Perbanas dan PT. Gramedia Pustaka Utama.

Dian Puji N. Simatupang. 2005, *Determinasi Kebijakan Anggaran Negara Indonesia Studi Yuridis*, Jakarta : Penerbit Papis Sinar Sinarti.

Djuhaendah Hasan, 2005, *Pengembangan BUMN Serta Harapan BUMN Menjadi Motor Pembangunan Perekonomian Nasional*, Peringatan 70 Tahun Prof. Dr. Djuhaendah Hasan, S.H., Bandung : Universitas Padjadjaran.

Kuntjoro Purbopranoto. 2005, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintah dan Peradilan Administrasi Negara*, Bandung : PT Alumni.

Rohmat Soemitro, 1981, “Tanggung Jawab Keuangan Negara”, Bandung : Universitas Padjadjaran.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen ke IV.

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

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggung jawaban Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara

Peraturan Bank Indonesia Nomor 14 Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/15/PBI/2012 tentang Penilaian Kualitas Aset Bank Umum BUMN Track No. 28 Tahun III November 2009.