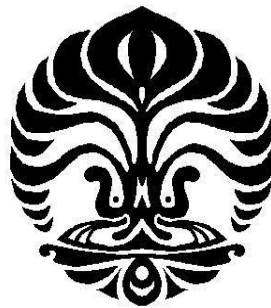


DUALISME PENGATURAN PENYELESAIAN
KREDIT BERMASALAH BANK-BANK BUMN

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum

CHANDRA SUGIARTO
0806425115



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM MAGISTER HUKUM
KEKHUSUSAN HUKUM EKONOMI
JAKARTA
JANUARI 2010

Universitas Indonesia

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : Chandra Sugiarto
NPM : 0806425115
Program Studi : Hukum Ekonomi
Judul Tesis : Dualisme Pengaturan Penyelesaian Kredit Bermasalah
Bank-Bank BUMN

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Hukum Ekonomi Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Prof. Dr. Arifin. P. Soeria Atmadja, SH ()
Penguji : Dr. Tjip Ismail, SH, MBA, MM ()
Penguji : Dr. Harsanto Nursadi, SH, MSi ()

Ditetapkan di : Jakarta
Tanggal : 5 Januari 2010

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya ucapkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum, Jurusan Hukum Ekonomi pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Arifin P. Soeria Atmadja, S.H. selaku pembimbing saya. Saya ucapkan terima kasih yang begitu mendalam dari jauh lubuk hati saya yang paling dalam, tanpa bimbingannya saya tidak mungkin bisa menyelesaikan tesis saya. Beliau telah menyediakan waktu, tenaga dan pikirannya di tengah-tengah kesibukannya yang padat.
2. Susanti Gunawan selaku mama saya. Mama saya adalah seorang *single parent* sejak meninggalnya papa saya ketika saya kelas 6 SD. Terima kasih atas segala perjuangan untuk mencari nafkah hingga saya bisa mencapai pendidikan Magister Hukum. Saya sebagai anak mengetahui bagaimana perjuangan mama mencari duit di sebuah pasar kecil berjualan pakaian yang setiap hari untungnya tidak tentu. saya janji tidak akan mensia-siakan pendidikan yang telah saya terima dan saya akan pergunakan untuk membahagiakan mama. Sebagai seorang anak sudah tugas saya untuk berbakti dengan keseluruhan kemampuan, jiwa dan raga. Surga ada di bawah telapak kaki ibu.
3. Dr. Gunawan Djajaputra, S.H, M.H, S.S dosen saya di S1 Universitas Tarumanagara. Beliau banyak memberikan saya masukan dan membantu saya bahkan ketika saya sudah lulus dari S1, beliau sudah seperti ayah angkat saya. Terima kasih atas segala-galanya untuk selama ini yang telah diberikan kepada saya dan saya tidak akan melupakannya budi baik bapak.

4. Kepada teman-teman Hukum Ekonomi dan Hukum Pidana Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia . Terima kasih atas segala dukungan, masukan dan saran teman-teman sekalian.

Akhir kata saya berharap kepada Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa mamfaat bagi pengembangan ilmu.

Jakarta, 14 Desember 2009

Chandra Sugiarto



**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Chandra Sugiarto

NPM : 0806425115

Program Studi : Hukum Ekonomi

Departemen :

Fakultas : Hukum

Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul :

“Dualisme Penyelesaian Masalah Piutang Bank-Bank BUMN”

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta. Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : 14 Desember 2009

Yang menyatakan

(Chandra Sugiarto)

Universitas Indonesia

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	vi
ABSTRAK.....	vii
DAFTAR ISI.....	viii
DAFTAR GAMBAR.....	xi
1. PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	8
1.3 Tujuan Penelitian.....	8
1.4 Kerangka Teori.....	8
1.5 Metodologi Penelitian.....	17
1.6 Sistematika Penulisan.....	19
2. PENDAPAT-PENDAPAT TENTANG STATUS HUKUM KREDIT BERMASALAH BANK BUMN.....	23
2.1 Pendapat Tentang Status Hukum Kredit Bermasalah Bank-Bank BUMN Ditinjau Dari Peraturan Perundang-Undangan Dan Keputusan-Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia.....	23
2.1.1 Undang-Undang 49 Prp Tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara.....	24
2.1.2 Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.....	26
2.1.3 Undang-Undang No 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.....	30
2.1.4 Undang-Undang No 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.....	31
2.1.5 Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan piutang Negara/Daerah.....	33
2.1.6 Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah.....	35
2.1.7 Keputusan-Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia.....	37
2.1.7.1 Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor: 61/KMK.08/2002 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara.....	37
2.1.7.2 Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia	

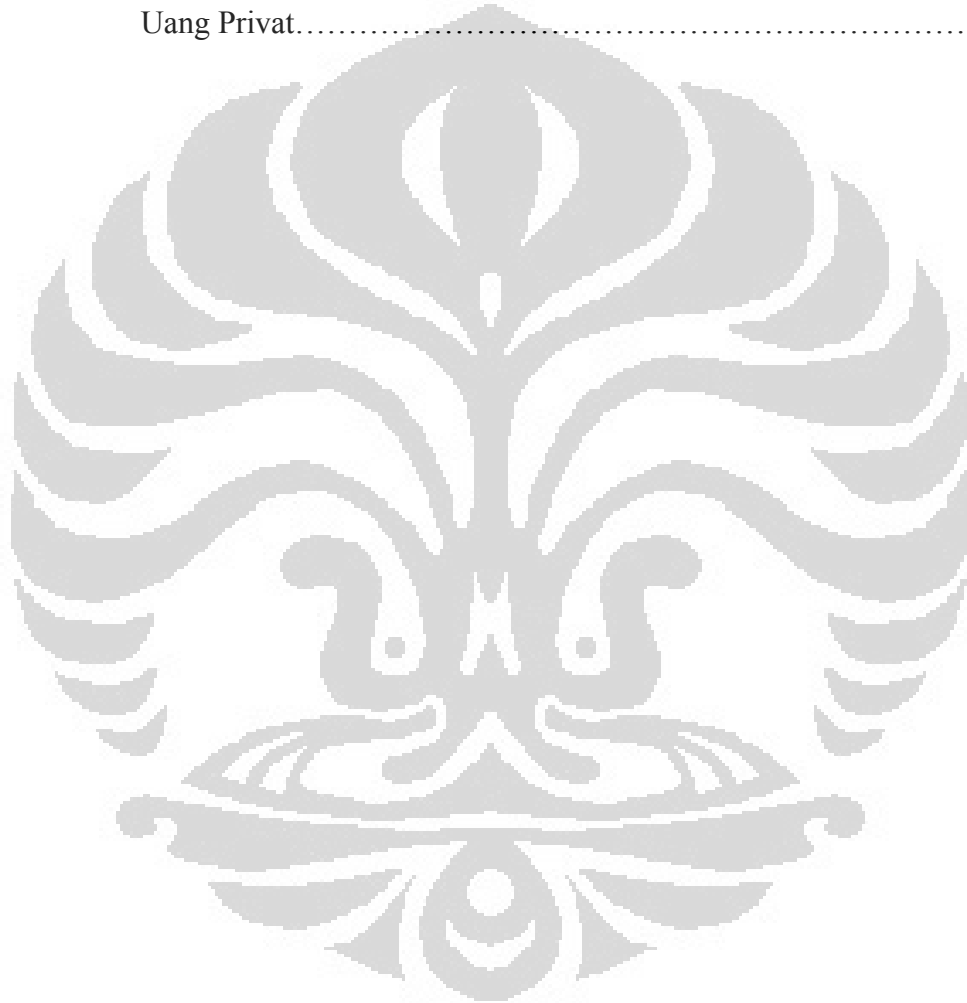
	Nomor: 301/KMK .01/2002 Tentang Pengurusan Piutang Negara Kredit Perumahan Bank Tabungan Negara.....	38
2.1.7.3	Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor: 302/KMK .01/2002 Tentang Pemberian Pertimbangan Atas Usul Penghapusan Piutang Negara Yang Berasal Dari Instansi Pemerintah Atau Lembaga Negara.....	39
2.2	Pendapat Mengenai Status Hukum Kredit Bermasalah Bank BUMN Ditinjau Dari Sudut Sistem Hukum.....	41
2.2.1	Struktur Hukum.....	41
2.2.2	Substansi Hukum.....	44
2.2.3	Budaya Hukum.....	46
3.	KEUANGAN NEGARA.....	50
3.1	Pengertian Keuangan Negara.....	50
3.2	Subyek Hukum.....	56
	3.2.1. Manusia Sebagai Subyek Hukum.....	57
	3.2.2. Badan Hukum.....	58
	Pengertian Badan Hukum.....	58
	Teori-Teori Badan Hukum.....	59
	3.2.1.3 Pembagian Badan Hukum Berdasarkan Kewenangannya.....	60
	3.2.1.4 Syarat-Syarat Berdirinya Badan Hukum.....	61
	3.2.3 Badan Hukum Perseroan.....	66
3.3	Badan Usaha Milik Negara (BUMN).....	70
3.4	Pemeriksaan Keuangan Negara Dan Pemeriksaan Keuangan BUMN (Persero).....	81
3.5	Pertanggungjawaban Keuangan Negara Dan Pertanggungjawaban Keuangan BUMN (Persero).....	88
4.	STATUS HUKUM KREDIT BERMASALAH BANK BUMN DALAM RANGKA PENGELOLAAN PEREKONOMIAN NEGARA DAN TERHAMBATNYA PENYELESAIAN KREDIT BERMASALAH.....	91
4.1	Status Hukum Kredit Bermasalah Bank BUMN.....	91
	4.1.1 Status Hukum Kredit Bermasalah BUMN Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan.....	92
	4.1.2 Status Hukum Kredit Bermasalah BUMN Ditinjau Dari Sudut Teori Badan Hukum.....	108
	4.1.3 Status Hukum Kredit Bermasalah BUMN Ditinjau Dari Sudut Sistem Hukum.....	119
	4.1.4 Penyelesaian Kredit Bermasalah (<i>Non Performing Loan</i>).....	133
4.2	Terhambatnya Penyelesaian Kredit Bermasalah Di Bank-Bank BUMN.....	136
	4.2.1 Dampak UUD 1945 Pasal 23 E Ayat (1) Dan UU No. 1 Tahun 2004 jo UU No. 15 Tahun 2006 Tentang Fungsi Pemeriksaan BPK Terhadap Bank BUMN.....	139

4.2.2 Perbandingan UU No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN dan UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.....	143
4.2.3 Perbedaan Pendapat Antara Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 Dengan Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.....	155
5. KESIMPULAN DAN SARAN.....	160
5.1 Kesimpulan.....	160
5.2 Saran.....	161
DAFTAR PUSTAKA.....	162



DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1 Diagram Posisi Bank BUMN Dalam Dunia Perbankan.....	3
Gambar 3.1 Diagram Perbandingan Perjan, Perum dan Persero	75
Gambar 4.1 Proses Pembuatan Undang-Undang.....	99
Gambar 4.2. Tranformasi Hukum Status Hukum Uang Negara/Daerah Uang Privat.....	101



ABSTRAK

Nama : Chandra Sugiarto

Program Studi : Hukum Ekonomi

Judul : Dualisme Pengaturan Penyelesaian Kredit Bermasalah Bank-Bank BUMN

Tesis ini membahas mengenai dualisme penyelesaian masalah kredit bermasalah (*Non Performing Loan*) bank-bank BUMN. Di satu sisi menurut UU No. 49/Prp/1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) yang mengatur bahwa kredit bermasalah Bank BUMN merupakan piutang negara sehingga harus diselesaikan melalui Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN). Pendapat ini didukung oleh UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara yang mengatur bahwa kekayaan BUMN merupakan kekayaan negara. Dampak dari pengaturan ini adalah pengaturan UU No. 15 Tahun 2006 Tentang BPK bahwa BPK berhak untuk memeriksa keuangan BUMN yang seharusnya berwenang memeriksa keuangan BUMN adalah akuntan publik. Di sisi lain, UU No. 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara mengatur bahwa kekayaan yang dimiliki oleh BUMN terpisah oleh kekayaan negara dan pengelolaannya didasarkan atas prinsip-prinsip perusahaan yang sehat. Pendapat ini didukung pula oleh UU No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara yang mengatur bahwa yang termasuk ke dalam piutang negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada pemerintah pusat. Pendapat ini kemudian didukung oleh Fatwa Makamah Agung No. WKMA/Yud/20/VIII/2006 tanggal 16 Agustus 2006. Cara penyelesaian kredit bermasalah Bank-Bank BUMN dilakukan melalui cara-cara yang lazim digunakan di dalam dunia perbankan. Penelitian ini menggunakan kajian hukum normatif. Pengumpulan data dilakukan melalui penelitian kepustakaan (*library research*). Penelitian ini menyarankan bahwa perlu diadakan suatu harmonisasi antara UU No. 19 Tahun 2003 dengan UU No. 17 Tahun 2003 jo. UU No. 49/Prp/1960 jo. UU No. 15 Tahun 2006 dan peraturan perundang-undangan turunannya; perbaikan isi UU No. 19 Tahun 2003 dihapuskan pasal 71 ayat (2) bahwa BPK berwenang memeriksa BUMN. Hal ini menyesatkan masyarakat karena sudah jelas bahwa yang berhak memeriksa BUMN adalah akuntan publik;

Kata kunci:

Keuangan Negara, Bank BUMN

ABSTRACT

Universitas Indonesia

Name : Chandra Sugiarto
Study Program : Economic Law
Title : Dualism Regulation Settlement Non Performing Loan of State Owned Banks

The focus of this study is about dualism regulation settlement non performing loan of state owned banks. In one side, according to UU No. 49/Prp/1960 about Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) regulates that non performing loan of state owned banks is a credit of state, the settlement must according to Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN). This statement is being support by UU No. 17 Tahun 2003 about State Finance that regulates the wealth of state owned enterprises is wealth of state. The effect of this regulation is UU No. 15 Tahun 2006 about BPK regulates that BPK have authority to check state owned enterprises wealth, the one supposed to check it is public accountant. In other side, UU No. 19 Tahun 2003 about State Owned Enterprises regulates that the wealth that owned by state owned enterprises is separate from the state wealth and its management is according to the health corporation principles. This statement is support by UU No. 1 Tahun 2004 about State Treasury that regulates the one that referred by state credit is amount money that must pay to central government. This statement also support by Fatwa Makamah Agung No. WKMA/Yud/20/VIII/2006, date 16 Agustus 2006. the way to settle non performing loan of state owned banks is by using the way that usually do in banking world. This study is using normative law perspective. The data are collected by library research. This study suggests that there must be a harmonization between No. 19 Tahun 2003 with UU No. 17 Tahun 2003 jo. UU No. 49/Prp/1960 jo. UU No. 15 Tahun 2006 and other regulation derivatives; correction content of UU No. 19 Tahun 2003 article 71 point (2) must abolished because BPK have authority to check state owned enterprises. This article is make misleading to society because it is clear that the one that has authority to check state owned enterprises wealth is public accountant.

Key words:

Public Finance, State Enterprises Banks, Receivable State Enterprises Banks

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Perubahan ketiga UUD 1945, khususnya ketentuan Undang-Undang Dasar yang mengatur bidang keuangan negara telah membawa dampak hukum yang sangat serius bagi pemerintah maupun badan usaha baik milik negara, daerah maupun swasta. Keadaan ini dipersulit lagi dengan hadirnya tiga paket undang-undang yang mengatur keuangan, yakni Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.¹

Dengan sering berkembangnya jaman, di Indonesia banyak bermunculan perusahaan-perusahaan yang bergerak di berbagai bidang. Modal-modal perusahaan yang ada di Indonesia tidak hanya disetor oleh pihak swasta saja namun juga ada yang disetor oleh pemerintah maupun gabungan dari pihak swasta dan pemerintah. Modal yang disetorkan oleh pemerintah saja maupun gabungan antara pemerintah dan swasta dinamakan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). BUMN ini bergerak di berbagai bidang, salah satunya adalah di dalam bidang perbankan.

Definisi BUMN menurut Pasal 1 angka 1 dari UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN adalah sebagai berikut ini:

BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung dari kekayaan negara yang dipisahkan.²

¹ Arifin P. Soeria Atmadja (1). *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum Teori, Praktik dan Kritik*. (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2009). Hal. 83.

² Indonesia (a). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297*. Pasal 1 angka 1.

BUMN menurut bentuknya ini dapat dibedakan menjadi dua (2) buah bentuk yakni:

1. Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan³
2. Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut Perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.⁴

BUMN bergerak di berbagai bidang ekonomi, salah satunya adalah di bidang perbankan. BUMN yang bergerak di bidang perbankan adalah:⁵

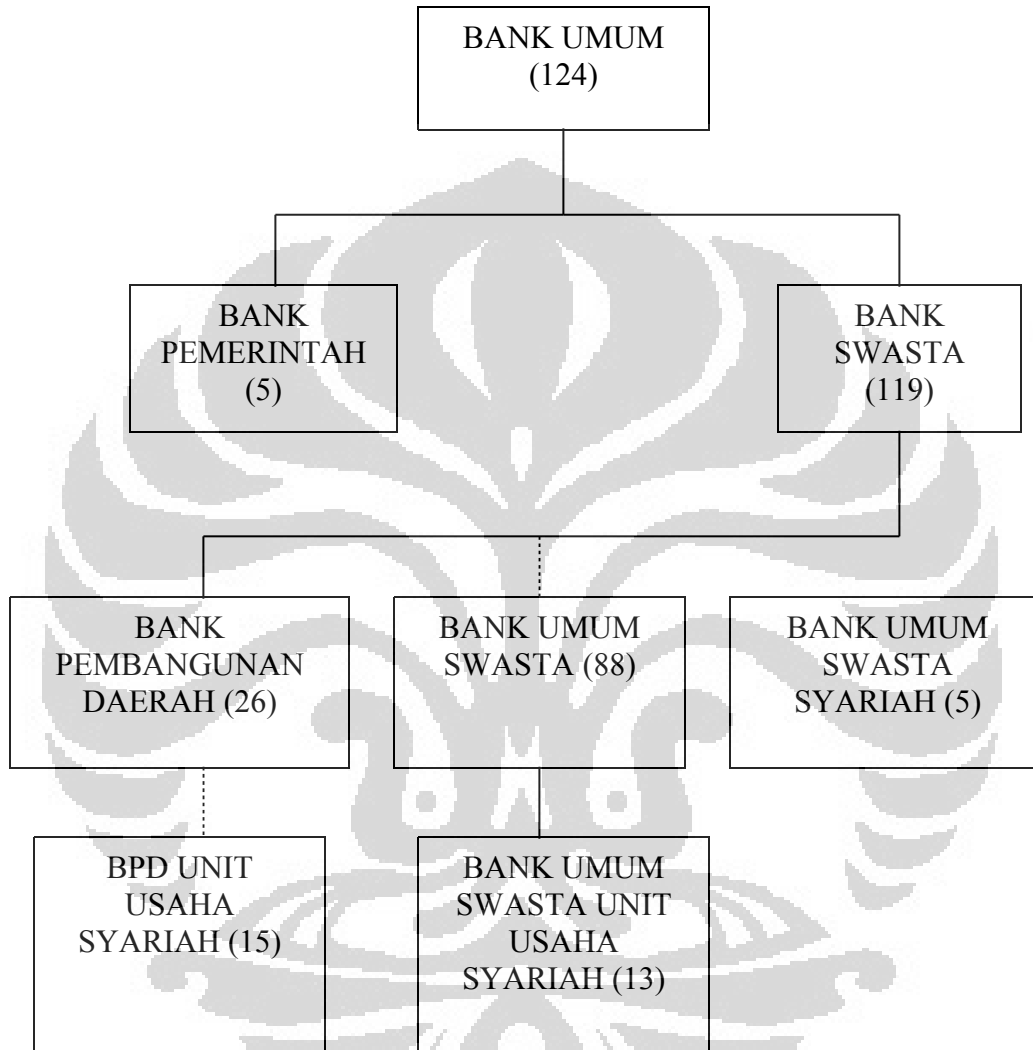
1. PT. Bank Ekspor Indonesia (Persero)
2. PT. Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk
3. PT. Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk
4. PT. Bank Tabungan Negara Indonesia (Persero)
5. PT. Bank Mandiri (Persero) Tbk

³ *Ibid.* Pasal 1 angka 2

⁴ *Ibid.* Pasal 1 angka 4.

⁵ Wikipedia. *Daftar Bank di Indonesia*. http://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_bank_di_Indonesia. diunduh pada tanggal 31 Agustus 2009.

Posisi bank-bank BUMN dalam perbankan Indonesia dapat dilihat di dalam rekapitulasi institusi perbankan di Indonesia Desember 2008, seperti diagram di bawah ini.⁶



Bank-bank BUMN ini sama seperti bank pada umumnya karena mempunyai kredit bermasalah. Kredit bermasalah di dalam istilah perbankan dinamakan *Non Performing Loan (NPL)*. Definisi NPL adalah kredit dalam kualitas kurang lancar, diragukan dan macet.⁷

⁶ *Institusi Perbankan Indonesia*. <http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Ikhtisar+Perbankan/Lembaga+Perbankan/>. Diunduh pada tanggal 1 September 2009.

⁷ *Statistik Perbankan Indonesia*. Vol 7 No 7 Tahun 2009. Hal. XII. http://www.bi.go.id/web/id/Statistik/Statistik+Perbankan/Statistik+Perbankan+Indonesia/SPI_0609.htm. diunduh pada tanggal 31 Agustus 2009.

Menurut data statistik yang diperoleh dari Bank Indonesia menunjukkan bahwa NPL yang dipunyai bank-bank BUMN ini sangatlah besar. Pada Desember 2004 total NPL sebesar 13.111 milyar rupiah, sedangkan pada bulan desember 2005 total NPL sebesar 37.813 milyar rupiah. Pada waktu berlakunya PP No. 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan piutang Negara/Daerah terjadi peningkatan drastis NPL yang dapat dilihat di atas dari 13.111 milyar rupiah menuju 37.813 milyar rupiah.⁸

Pada waktunya berlakunya PP No. 33 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah, total NPL pada tahun 2006 berjumlah 30.803 milyar rupiah. Ada sedikit penurunan dari tahun 2005 menuju ke tahun 2006. Jumlah NPL pada tahun 2007 berjumlah 23.148 milyar rupiah. Dan pada Desember 2008 jumlah NPL 17.594. Namun pada akhir tahun 2009 jumlah NPL adalah 25.160.⁹

Terjadi peningkatan NPL pada tahun 2009, dan yang perlu diperhatikan adalah dengan berlakunya PP No. 33 Tahun 2006 tetap saja tidak menyelesaikan permasalahan NPL pada bank-bank BUMN.

Mengenai kredit bermasalah ini mengundang suatu kontroversi diantara dua buah pendapat yaitu:

1. Pendapat pertama mengatakan bahwa ini merupakan piutang negara. Penyelesaian kredit bermasalah harus dilakukan menurut UU No. 49 Prp Tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara
2. Pendapat kedua mengatakan bahwa kredit bermasalah ini bukan merupakan piutang negara sehingga penyelesaian kredit bermasalah bank-bank BUMN dilakukan menurut cara-cara yang lazim dilakukan di dalam dunia perbankan

Pihak yang berpendapat bahwa kredit bermasalah ini merupakan piutang negara berlandaskan pada pasal 8 Undang-Undang No. 49 Prp Tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara berbunyi sebagai berikut:

“Yang dimaksud dengan piutang Negara atau hutang kepada negara oleh peraturan ini, ialah jumlah uang yang wajib dibayar

⁸ *Ibid.* Hal. 40.

⁹ *Ibid.*

kepada negara atau badan-badan yang baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh negara berdasarkan suatu peraturan, perjanjian atau sebab apapun.”¹⁰

Di dalam penjelasan pasal 8 pada Undang-Undang No. 49 Prp Tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara yang sama berbunyi sebagai berikut:

“Dengan piutang negara dimaksudkan hutang yang:

1. Langsung terhutang kepada negara dan oleh karena itu harus dibayar kepada pemerintah pusat atau pemerintah daerah.
2. Terhutang kepada badan-badan yang umumnya kekayaan dan modalnya sebagian atau seluruhnya milik negara, misalnya bank-bank negara, PT-PT negara, perusahaan-perusahaan negara, yayasan perbekalan dan persediaan, yayasan urusan bahan makanan dan sebagainya. Hutang pajak tetap merupakan piutang negara, akan tetapi diselesaikan tersendiri dengan undang-undang penagihan pajak negara dengan surat paksa.”¹¹

Menurut pasal 12 ayat 1 Undang-Undang No. 49 Prp Tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara berbunyi sebagai berikut:

“Instansi-instansi pemerintah dan badan-badan negara yang dimaksudkan dalam pasal 8 peraturan ini diwajibkan menyerahkan piutang-piutangnya yang adanya dan besarnya telah pasti menurut hukum akan tetapi penanggung hutangnya tidak mau melunasi sebagaimana mestinya kepada Panitia Urusan Piutang Negara.”¹²

Di dalam pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang keuangan negara berbunyi sebagai berikut:¹³

“Keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi:

- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;

¹⁰ Indonesia (c). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 156 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2104*. Pasal 8.

¹¹ *Ibid.* penjelasan pasal 8.

¹² *Ibid.* Pasal 12 ayat 1.

¹³ Indonesia (d). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286*. Pasal 2.

- c. Penerimaan Negara;
- d. Pengeluaran Negara;
- e. Penerimaan Daerah;
- f. Pengeluaran Daerah;
- g. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah;
- h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.”

Dari pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang keuangan negara di atas pada huruf g dapat dilihat bahwa kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah. modal BUMN merupakan kekayaan negara yang dipisahkan oleh karena itu keuangan BUMN itu termasuk ke dalam keuangan negara sehingga kredit bermasalah dari bank BUMN itu adalah piutang negara. Dengan kesimpulan tersebut maka kredit bermasalah bank BUMN merupakan bagian dari keuangan negara dan penyelesaiannya harus berdasarkan UU No. 49 Prp Tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara.

Pendapat yang kedua mengatakan bahwa kredit bermasalah dari Bank BUMN bukanlah piutang negara NPL ini bukan merupakan piutang negara sehingga penyelesaian NPL bank-bank BUMN dilakukan menurut cara-cara yang lazim dilakukan di dalam dunia perbankan.

Menurut pasal 4 ayat 1 Undang-Undang No 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara berbunyi:

“Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.”¹⁴

¹⁴ Indonesia (a). *Op.Cit.* Pasal 4 ayat 1.

Penjelasan pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara berbunyi:

“Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.”¹⁵

Menurut pasal 1 angka 6 UU No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara menjelaskan mengenai piutang negara. Definisi tersebut adalah sebagai berikut ini:

“Piutang negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada Pemerintah Pusat dan/atau hak Pemerintah Pusat yang dapat dinilai dengan uang sebagai akibat perjanjian atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau akibat lainnya yang sah.”¹⁶

Pendapat ini didukung oleh Fatwa Makamah Agung No. WKMA/Yud/20/VIII/2006 yang menyatakan bahwa piutang dari BUMN bukan merupakan piutang negara.

Dengan adanya dua buah pendapat ini mengenai kredit bermasalah Bank BUMN maka hal ini menimbulkan ketidakjelasan mengenai pengelolaan kredit bermasalah dari Bank BUMN. Di satu sisi kredit bermasalah Bank BUMN dianggap sebagai piutang negara dan harus diserahkan kepada Panitia Urusan Piutang Negara dan di sisi lain kredit bermasalah Bank BUMN bukan merupakan piutang negara sehingga cara penyelesaiannya didasarkan kepada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

1.2. Rumusan Masalah

¹⁵ *Ibid.* Penjelasan pasal 4 ayat 1.

¹⁶ Indonesia (b). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355*. Pasal 1 angka 6.

Dari latar belakang di atas mengenai piutang BUMN dapat ditarik permasalahan-permasalahan sebagai berikut ini:

1. Bagaimana status hukum piutang bank BUMN dalam rangka pengelolaan perekonomian negara?
2. Mengapa kredit bermasalah (NPL) BUMN sampai saat ini tidak dapat diselesaikan?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui status hukum kredit bermasalah Bank BUMN dalam rangka pengelolaan perekonomian negara
2. Untuk mengetahui kredit bermasalah (NPL) BUMN sampai saat ini tidak dapat diselesaikan

1.4. Kerangka Teori

Keuangan negara berlandaskan pada Bab VIII pasal 23 UUD 1945 dengan judul “Hal Keuangan”. Pasal-pasal yang berkaitan dengan keuangan pada UUD 1945 dapat dilihat pada bagian di bawah ini, yaitu:

“Pasal 23¹⁷

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.
- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja negara tahun yang lalu.

¹⁷ Indonesia (e). *Undang-Undang Dasar 1945*. Pasal 23.

Pasal 23A

Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.¹⁸

Pasal 23B

Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.¹⁹

Pasal 23C

Hal-hal mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.²⁰

Pasal 23D

Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang.^{21,22}

Berdasarkan pasal 23 C UUD 1945 ini memberikan landasan kepada UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara. Hal ini dapat dilihat di dalam pertimbangan UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.²² Di dalam pertimbangan UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara juga dijelaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang²³

Dari ketentuan pasal 23 tersebut dapat diketahui bahwa inti pengurusan keuangan negara adalah dalam bentuk pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.²⁴

Pelaksanaan APBN ini mulai 1 April sampai dengan 31 Maret tahun berikutnya. APBN penyusunannya disesuaikan dengan kemampuan keuangan negara, dan karena itu anggaran negara dilakukan dengan menganut prinsip berimbang (*balance-budget*), yakni untuk menyesuaikan pengeluaran dengan penerimaan

¹⁸ *Ibid.* Pasal 23A.

¹⁹ *Ibid.* Pasal 23B.

²⁰ *Ibid.* Pasal 23C.

²¹ *Ibid.* Pasal 23D.

²² Indonesia (d). *Op.Cit.* Pertimbangan huruf b dan c.

²³ *Ibid.* Pertimbangan huruf a.

²⁴ Ujang Bahar. *Hukum dan Pengurusan Keuangan Negara.* (Jakarta:Penerbit dan Balai Buku Ichtiar Baru, 1986). 7.

keuangan negara sedemikian rupa sehingga pemerintah dapat menghimpun tabungan pemerintah yang diperlukan bagi pembiayaan pembangunan.²⁵

Menurut Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara pasal 1 angka 1 yang berbunyi sebagai berikut:²⁶

“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.”

Di dalam pasal 2 Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara berbunyi sebagai berikut:²⁷

“Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi :

- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan Negara;
- d. Pengeluaran Negara;
- e. Penerimaan Daerah;
- f. Pengeluaran Daerah;
- g. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah;
- h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.”

Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan keuangan negara pada Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 ini adalah dari sisi objek, subjek, proses dan tujuan. Pendekatan-pendekatan yaitu:²⁸

²⁵ Basir Barthos. *Pengetahuan Anggaran Belanja Negara*. (Jakarta: Bumi Aksara, 1990). Hal. 2.

²⁶ Indonesia (d). *Op.Cit.* Pasal 1 angka 1.

²⁷ *Ibid.* Pasal 2.

²⁸ Soepomo. *Pemahaman Keuangan Negara*. [http://korup5170.wordpress.com/ opiniartikel-pakar- hukum/pemahaman-keuangan-negara](http://korup5170.wordpress.com/opiniartikel-pakar-hukum/pemahaman-keuangan-negara). Diunduh pada tanggal 29 Agustus 2009.

- (1) Dari sisi objek, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.
- (2) Dari sisi subjek, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.
- (3) Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut diatas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.
- (4) Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan atau penguasaan objek sebagaimana tersebut diatas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Apabila administrasi keuangan ditinjau dari sudut pendekatan keuangan negara, maka pembahasannya mencakup keuangan badan hukum publik, baik keuangan negara maupun keuangan badan hukum publik yang lebih rendah. Pembahasannya biasanya lebih ditekankan pada segi-segi yang berkaitan dengan pengeluaran negara, pendapatan negara, perpajakan, keuangan negara, dan anggaran negara.²⁹

Adapun bidang administrasi keuangan antara lain sebagai berikut:³⁰

²⁹ Abdullah. *Sistem Administrasi Keuangan Negara Jilid I*. (Jakarta: Bhratara Karya Aksara, 1982). Hal. 4

³⁰ M. Subagio. *Hukum Keuangan Negara RI*. (Jakarta: Rajawali Pers, 1988). Hal. 3-4.

1. Pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan atas keuangan negara
2. Pemerintah yang memegang pimpinan (*management*) di bidang keuangan
3. Penguasa-penguasa yang disertai penyelenggaraan penguasaan dan pengurusan keuangan untuk bagiannya masing-masing.
4. Pejabat-pejabat yang disertai tugas penyimpanan sebagian dari keuangan berupa uang dan barang
5. Aparatur pengawasan atas penyelenggaraan penguasaan/pengurusan keuangan
6. Hal ikhwal yang menyangkut pertanggungjawaban atas pengurusan/penguasaan keuangan
7. Hal ikhwal yang menyangkut tata pembukuan
8. Cara-cara menjalankan peradilan administrasi di bidang keuangan.

Sesuai dengan amanat pasal 23 C Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang tentang Keuangan Negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam undang undang dasar tersebut ke dalam asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practises* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain:³¹

- (1) akuntabilitas berorientasi hasil,
- (2) profesionalitas,
- (3) proporsionalitas,
- (4) keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara,
- (5) pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri

³¹ Soepomo.*Op. Cit.*

Asas-asas umum tersebut diperlukan pula guna menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah sebagaimana telah dirumuskan dalam Bab VI Undang-Undang Dasar 1945. Dengan diaduknya asas-asas umum tersebut di dalam undang-undang tentang keuangan negara, pelaksanaan undang-undang ini selain menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara, sekaligus dimaksudkan untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.³²

Berdasarkan ruang lingkupnya, keuangan negara dapat dikelompokkan menjadi dua bagian, yaitu:³³

1. Dikelola langsung oleh negara

Dikelola langsung oleh negara yang berarti termasuk dalam APBN terdiri dari:

a. Anggaran Pendapatan Negara

Anggaran pendapatan negara adalah suatu perkiraan mengenai batas penerimaan tertinggi keuangan negara sebagai sumber pendapatan negara sebagai sumber pendapatan negara dan merupakan dana yang akan diterima guna membiayai belanja negara. Anggaran pendapatan terdiri dari pendapatan rutin (pajak, bea cukai, pendapatan jasa, denda khusus dan lain-lain) dan pendapatan pembangunan/bantuan luar negeri (bantuan program dan bantuan proyek).

B. Anggaran Belanja Negara

Anggaran Belanja Negara adalah suatu perkiraan mengenai batas pengeluaran tertinggi keuangan negara bagi pembiayaan pelaksanaan kegiatan organisasi pemerintah untuk waktu satu tahun. Anggaran belanja negara terdiri dari:

³² *Ibid.*

³³ Yuswar Zainul Basri dan Mulyadi Subri. *Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*, (Jakarta:PT. Rajagrafindo Persada, 2005). Hal. 3.

- (i) Belanja Pembangunan, yaitu suatu perkiraan batas pengeluaran tertinggi pemerintah yang diperlukan pada setiap tahun anggaran untuk pembiayaan pelaksanaan proyek pembangunan selama rencana pembangunan itu ada dan masih berguna.
- (ii) Belanja Rutin, yaitu perkiraan batas pengeluaran tertinggi pemerintah yang diperlukan secara terus menerus pada setiap tahun anggaran bagi pembiayaan kegiatan yang meliputi belanja pegawai, belanja barang, belanja pemeliharaan dan belanja jasa dinas.

Beberapa definisi yang digunakan sebagai definisi operasional (*operational definition*) diberi batasan pengertiannya untuk menghindari kesalahpahaman dalam menginterpretasikan konsep-konsep yang digunakan dalam penelitian ini. Definisi-definisi tersebut adalah:

1. 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.³⁴
2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, selanjutnya disebut APBN, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat.³⁵
3. Perusahaan Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Pusat.³⁶
4. Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.³⁷

³⁴ Indonesia (d). *Op.Cit.* Pasal 1 angka 1.

³⁵ *Ibid.* Pasal 1 angka 7.

³⁶ *Ibid.* Pasal 1 angka 5.

³⁷ Indonesia (a). *Op.Cit* Pasal 1 angka 1.

5. Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan³⁸
6. Perusahaan Perseroan Terbuka, yang selanjutnya disebut Persero Terbuka, adalah Persero yang modal dan jumlah pemegang sahamnya memenuhi kriteria tertentu atau Persero yang melakukan penawaran umum sesuai dengan peraturan perundangundangan di bidang pasar modal³⁹
7. Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut Perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.⁴⁰
8. Kekayaan Negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya.⁴¹
9. Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD⁴²
10. Piutang Negara jumlah uang yang wajib dibayar kepada Pemerintah Pusat dan/atau hak Pemerintah Pusat yang dapat dinilai dengan uang sebagai akibat perjanjian atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau akibat lainnya yang sah.⁴³ Piutang Negara yang dimaksudkan di dalam penelitian ini adalah terbatas kepada kredit bermasalah

³⁸ *Ibid.* Pasal 1 angka 2.

³⁹ *Ibid.* Pasal 1 angka 3.

⁴⁰ *Ibid.* Pasal 1 angka 4.

⁴¹ *Ibid.* Pasal 1 angka 10.

⁴² Indonesia (b). *Op.Cit.* Pasal 1 angka 1.

⁴³ *Ibid.* Pasal 1 angka 6.

berupa kredit dalam kualitas kurang lancar, diragukan dan macet pada bank BUMN.

11. Pemeriksaan adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, obyektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.⁴⁴
12. Pengelolaan Keuangan Negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban.⁴⁵
13. Badan Pemeriksa Keuangan, yang selanjutnya disingkat BPK, adalah lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴⁶
14. Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya.⁴⁷
15. Rapat Umum Pemegang Saham, yang selanjutnya disebut RUPS, adalah Organ Perseroan yang mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Dewan Komisaris dalam batas yang ditentukan dalam undang-undang ini dan/atau anggaran dasar.⁴⁸

⁴⁴ Indonesia (f). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400*. Pasal 1 angka 1.

⁴⁵ *Ibid.* Pasal 1 angka 6.

⁴⁶ Indonesia (g). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4654*. Pasal 1 angka 1.

⁴⁷ Indonesia (h). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756*. Pasal 1 angka 1.

⁴⁸ *Ibid.* Pasal 1 angka 4.

1.5. Metodologi Penelitian

Penelitian hukum pada dasarnya adalah kegiatan penyelesaian masalah. Pemecahan masalah dilakukan dengan jalan mengidentifikasi dan mengkualifikasi fakta-fakta dan mencari norma hukum yang berlaku, kemudian mengambil kesimpulan berdasarkan fakta-fakta dan norma hukum tersebut.⁴⁹ Penelitian hukum dilakukan untuk mencari pemecahan atas isu hukum yang timbul. Oleh karena itulah, penelitian hukum merupakan suatu penelitian di dalam kerangka *know how* di dalam hukum.⁵⁰ Hasil yang dicapai adalah untuk memberikan preskripsi mengenai apa yang segoyanya atas isu yang diajukan. Penelitian hukum juga berarti suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁵¹

Penelitian ini menggunakan kajian hukum normatif untuk memahami penerapan norma-norma hukum terhadap fakta-fakta. kajian empiris dipergunakan dalam kegiatan menggali dan mengkualifikasi fakta-fakta untuk indentifikasi terhadap faktor-faktor yang berperan dalam peristiwa hukum yang bersangkutan. Pilihan tersebut dilakukan agar dapat memperoleh gambaran yang utuh dari fenomena hukum yang dikaji sehingga gambaran yang dihasilkan tidak bias normatif dan juga tidak bias faktual. Pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumen.

Data yang digunakan di dalam penelitian terbagi menjadi dua buah, yaitu:⁵²

1. Data Primer.

Data Primer adalah data yang diperoleh dari masyarakat.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari kepustakaan. Data sekunder ini dibagi menjadi dua yaitu:

⁴⁹ Agus Brotosusilo, *Penulisan Hukum : Buku Pegangan Dosen*, (Jakarta: Konsorsium Departemen PDK, 1994). Hlm. 8.

⁵⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media, 2005). Hal. 41.

⁵¹ *Ibid.* Hal.. 35.

⁵² Sri Mamudji. Penelusuran Literatur Hukum. Hand Out Bahan Kuliah Penulisan Proposal Ilmiah. Pasca Sarjana Fakultas Hukum Indonesia.

a. Data Sekunder Bersifat Pribadi

Data sekunder bersifat pribadi diperoleh dari surat, catatan harian, arsip pribadi.

b. Data Sekunder Yang Dipublikasikan

Data sekunder yang dipublikasikan diperoleh dari berbagai tulisan, peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, arsip pada lembaga.

Penelitian ini akan menggunakan data sekunder, khususnya data sekunder yang dipublikasikan. Data sekunder yang dipublikasikan ini lebih banyak membahas mengenai peraturan perundang-undangan.

Sumber-sumber hukum yang digunakan di dalam penelitian ini adalah:

1. Sumber Hukum Primer: terdapat dalam bahan-bahan yang isinya bersifat mengikat. Bahan hukum primer diperoleh dari peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan keuangan negara, piutang negara, BUMN dan perseroan terbatas. Peraturan perundang-undangan yang dipakai adalah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 49 Prp Tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.
2. Sumber Hukum Sekunder: terdapat dalam bahan-bahan yang membahas atau menjelaskan sumber primer. Sumber hukum sekunder diperoleh dari buku-buku, makalah ilmiah, majalah hukum dan hasil

karangan ilmiah yang berkaitan dengan pokok permasalahan yang akan dibahas.

3. Sumber Hukum Tertier: terdapat dalam bahan-bahan yang menunjang sumber primer dan sumber sekunder. Sumber hukum tertier diperoleh dari abstrak almanak/buku tahunan, bibliografi, buku pegangan, buku petunjuk, ensiklopedi, kamus, sumber biografi, sumber geografi, terbitan pemerintah, timbangan buku yang berhubungan dengan pokok permasalahan yang akan dibahas.

Untuk melakukan pengumpulan data yang diperlukan dalam menyusun laporan penelitian ini melalui penelitian kepustakaan (*Library Research*) yaitu suatu cara memperoleh data melalui penelitian kepustakaan, peneliti mencari data dan keterangan-keterangan dengan membaca buku-buku, bahan kuliah, karya ilmiah, dan berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan piutang negara di Indonesia.⁵³

1.6. Sistematika Penulisan

Untuk memperoleh gambaran umum secara singkat dan jelas tentang materi suatu pokok pikiran yang tercakup dalam tesis ini, maka perlu dikemukakan sistematika tertentu. Laporan hasil penelitian yang akan disusun dibagi dalam beberapa bab dan subbab yang penguraiannya sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

1.2 Rumusan Masalah

1.3 Tujuan Penelitian.

1.4 Kerangka Teori

⁵³ Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji, *Penelitian Hukum Normatif suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1995). hal: 66-67

1.5 Metodologi Penelitian

1.6 Sistematika Penulisan

BAB II : BEBERAPA PENDAPAT TENTANG STATUS HUKUM KREDIT BERMASALAH BANK-BANK BUMN

2.3 Pendapat Tentang Status Hukum Kredit Bermasalah Bank-
Bank BUMN Ditinjau Dari Peraturan Perundang-Undangan Dan
Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia

2.3.1 Undang-Undang 49 Prp Tahun 1960 Tentang Panitia
Urusan Piutang Negara

2.3.2 Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang
Perbendaharaan Negara

2.3.3 Undang-Undang No 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan
Negara

2.3.4 Undang-Undang No 19 Tahun 2003 Tentang Badan
Usaha Milik Negara

2.3.5 Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 Tentang Tata
Cara Penghapusan piutang Negara/Daerah

2.3.6 Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 Tentang
Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005
Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah

2.3.7 Keputusan-Keputusan Menteri Keuangan Republik
Indonesia

2.3.7.1 Keputusan Menteri Keuangan Republik
Indonesia Nomor: 61/KMK.08/2002 Tentang Panitia
Urusan Piutang Negara

2.3.7.2 Keputusan Menteri Keuangan Republik
Indonesia Nomor: 301/KMK .01/2002 Tentang
Pengurusan Piutang Negara Kredit Perumahan Bank
Tabungan Negara

2.3.7.3 Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor: 302/KMK .01/2002 Tentang Pemberian Pertimbangan Atas Usul Penghapusan Piutang Negara Yang Berasal Dari Instansi Pemerintah Atau Lembaga Negara

2.4 Pendapat Mengenai Status Hukum Kredit Bermasalah Bank BUMN Ditinjau Dari Sudut Sistem Hukum

2.4.1 Struktur Hukum

2.4.2 Substansi Hukum

2.4.3 Budaya Hukum

BAB III : KEUANGAN NEGARA

3.1 Pengertian Keuangan Negara

3.2 Subyek Hukum

3.2.1 Manusia Sebagai Subyek Hukum

3.2.2 Badan Hukum

3.2.2.1 Pengertian Badan Hukum

3.2.2.2 Teori-Teori Badan Hukum

3.2.2.3 Pembagian Badan Hukum Berdasarkan Kewenangannya

3.2.2.4 Syarat-Syarat Berdirinya Badan Hukum

3.2.3 Badan Hukum Perseroan

3.3 Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

3.4 Pemeriksaan Keuangan Negara Dan Pemeriksaan Keuangan BUMN (Persero)

3.5 Pertanggungjawaban Keuangan Negara Dan Pertanggungjawaban Keuangan BUMN (Persero)

BAB IV : STATUS HUKUM KREDIT BERMASALAH BANK BUMN DALAM RANGKA PENGELOLAAN PEREKONOMIAN NEGARA

DAN TERHAMBATNYA PENYELESAIAN KREDIT BERMASALAH

4.3 Status Hukum Kredit Bermasalah Bank BUMN

4.3.1 Status Hukum Kredit Bermasalah BUMN
Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan

4.3.2 Status Hukum Kredit Bermasalah Bank BUMN
Ditinjau Dari Sudut Teori Badan Hukum

4.3.3 Status Hukum Kredit Bermasalah Bank BUMN
Ditinjau Dari Sudut Sistem Hukum

4.3.4 Penyelesaian Kredit Bermasalah (*Non
Performing Loan*)

4.4 Terhambatnya Penyelesaian Kredit Bermasalah Di Bank-Bank BUMN

4.4.1 Dampak UUD 1945 Pasal 23 E Ayat (1) Dan
UU No. 1 Tahun 2004 jo UU No. 15 Tahun 2006 Tentang
Fungsi Pemeriksaan BPK Terhadap Bank BUMN

4.4.2 Perbandingan UU No. 19 Tahun 2003 Tentang
BUMN dan UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan
Terbatas

4.4.3 Perbedaan Pendapat Antara Undang-Undang
No. 15 Tahun 2006 Dengan Undang-Undang No. 40 Tahun
2007 Tentang Perseroan Terbatas

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan

5.2 Saran



BAB II
PENDAPAT-PENDAPAT
TENTANG STATUS HUKUM
KREDIT BERMASALAH BANK-BANK BUMN

**2.1 Pendapat Tentang Status Hukum Kredit Bermasalah Bank-Bank BUMN
Ditinjau Dari Peraturan Perundang-Undangan Dan Keputusan-Keputusan
Menteri Keuangan Republik Indonesia**

Pendapat-pendapat mengenai status hukum kredit bermasalah BUMN dapat ditemukan di dalam peraturan perundang-undangan dan keputusan Menteri Keuangan. Di dalam pasal 2 Undang-Undang No 10 Tahun 2004 Tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dijelaskan mengenai jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:⁵⁴

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah terdiri dari:
 - Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
 - Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
 - Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Ada beberapa pendapat mengenai status hukum dari kredit bermasalah BUMN. Dari beberapa pendapat ini ada yang mengatakan bahwa kredit bermasalah bank BUMN merupakan piutang negara dan pendapat lain mengatakan bahwa kredit bermasalah bank BUMN bukan merupakan piutang negara. Pendapat-pendapat mengenai status hukum dari kredit bermasalah bank BUMN tersebut berasal dari:

1. Undang-Undang No. 49 Prp Tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara
2. Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara
3. Undang-Undang No 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara
4. Undang-Undang No 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara
5. Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan piutang Negara/Daerah

⁵⁴ Indonesia (i). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389*. Pasal 2.

6. Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah
7. Keputusan-Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia

2.1.1 Undang-Undang 49 Prp Tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara

Menurut Pasal 8 UU No. 49 Prp Tahun 1960 memberikan penjelasan mengenai yang dimaksud piutang negara yaitu:

“Yang dimaksud dengan piutang Negara atau hutang kepada Negara oleh Peraturan ini, ialah jumlah uang yang wajib dibayar kepada Negara atau Badan-badan yang baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh Negara berdasarkan suatu Peraturan, perjanjian atau sebab apapun.”⁵⁵

Di dalam penjelasan pasal 8 UU No. 49 Prp Tahun 1960 berbunyi sebagai berikut:

“Dengan piutang Negara dimaksudkan hutang yang :

- a. Langsung terutang kepada Negara dan oleh karena itu harus dibayar kepada Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah.
- b. Terutang kepada badan-badan yang umumnya kekayaan dan modalnya sebagian atau seluruhnya milik Negara, misalnya Bank-Bank Negara, PT-PT Negara, Perusahaan-Perusahaan Negara, Yayasan Perbekalan dan Persediaan, Yayasan Urusan Bahan Makanan dan sebagainya. Hutang pajak tetap merupakan piutang Negara, akan tetapi diselesaikan tersendiri dengan Undang-undang Penagihan Pajak Negara dengan surat paksa.”⁵⁶

Menurut pasal 9 UU No. 49 Prp Tahun 1960 mengenai penanggung hutang berbunyi sebagai berikut:

“Penanggung hutang kepada negara ialah orang atau badan yang berhutang menurut perjanjian atau peraturan yang bersangkutan. Sepanjang tidak diatur dalam perjanjian atau peraturan yang

⁵⁵ Indonesia (c). *Op.Cit.* Pasal 8

⁵⁶ *Ibid.* Penjelasan Pasal 8.

bersangkutan, maka para anggota pengurus dari Badan-badan yang berhutang tanggung renteng terhadap hutang kepada negara.”⁵⁷

Berdasarkan ketentuan Pasal 8 Undang-undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 dan penjelasannya tersebut dapat diketahui beberapa hal yang terkait dengan pengertian piutang negara, yaitu:⁵⁸

1. piutang negara adalah hutang yang wajib dibayar;
2. pihak yang wajib membayar piutang negara adalah orang per orang atau badan (berdasarkan Pasal 9 Undang-undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960);
3. dasar terjadinya piutang negara atau hutang kepada negara:
 - a. suatu peraturan, misalnya:
 - kewajiban pemegang konsesi perusahaan hutan untuk membayar Iuran Hasil Hutan dan PSDH;
 - kewajiban perusahaan untuk mengikutsertakan pegawainya dalam program JAMSOSTEK sehingga perusahaan tersebut harus membayar premi;
 - pengenaan denda oleh BAPEPAM atas pelanggaran yang dilakukan oleh perusahaan yang telah masuk bursa;
 - dan sebagainya;
 - b. Suatu perjanjian, misalnya perjanjian kredit antara Bank BUMN dengan Debitor, perjanjian kontrak kerja antara suatu departemen dengan perusahaan kontraktor, tagihan rekening listrik dari PT. PLN (Persero), tagihan rekening air dari PDAM, tagihan rekening telepon dari PT. TELKOM (Persero), tagihan rumah sakit, dan sebagainya; atau
 - c. sebab apapun, misalnya tuntutan ganti atas kasus penggelapan uang oleh Pegawai Negeri Bendahara, dan sebagainya.
4. Pengertian negara adalah:

⁵⁷ *Ibid.* Pasal 9.

⁵⁸ Samsul Chorib, Boedirijanto, Andy Pardede. Pengurusan Piutang Negara. (Jakarta: Departemen Keuangan RI Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan). <http://www.bppk.depkeu.go.id/index.php/pengurusan-piutang-negara/view-category.html>. Diunduh pada tanggal 4 Oktober 2009. hal. 3-4.

- Pemerintah Pusat, seperti Departemen/Kementerian, Lembaga Negara Non Departemen, Sekretariat Lembaga Tertinggi Negara, dan Sekretariat Lembaga Tinggi Negara;
 - Pemerintah Daerah, Instansi-instansi Pemerintah di daerah baik tingkat Provinsi, Kabupaten, maupun Kota; dan
 - Badan-badan yang secara langsung dikuasai oleh negara, seperti BUMN dan BUMD; dan
 - Badan-badan yang secara tidak langsung dikuasai oleh negara, seperti anak perusahaan (*subsidiary*) BUMN/BUMD (misalnya PT. Telkomsel yang merupakan anak perusahaan PT. TELKOM (Persero);
5. Hutang pajak merupakan piutang negara, tetapi penagihannya dilakukan dengan undang-undang khusus bidang pajak.

Dengan demikian menurut pendapat UU No. 49 Prp Tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara bahwa kredit bermasalah dari bank-bank BUMN merupakan piutang negara dan cara penyelesaiannya dilakukan menurut UU No. Prp Tahun 1960.

2.1.2. Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara

Pasal 1 angka 6 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 mendefinisikan piutang negara sebagai berikut:

“Piutang negara sebagai jumlah uang yang wajib dibayar kepada Pemerintah Pusat dan/atau hak Pemerintah Pusat yang dapat dinilai dengan uang sebagai akibat perjanjian atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundangundangan yang berlaku atau akibat lainnya yang sah.”⁵⁹

⁵⁹ Indonesia (b). *Op.Cit.* Pasal 1 angka 6.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat diketahui beberapa hal yang terkait dengan piutang negara, yaitu:⁶⁰

1. Piutang negara adalah:

- sejumlah uang yang wajib dibayar oleh orang per orang atau badan; dan/atau
- hak negara yang dapat dinilai dengan uang. Hak ini tentu harus diupayakan untuk ditagih.

2. Piutang negara tersebut terjadi karena:

- suatu perjanjian, misalnya perjanjian kontrak kerja antara suatu departemen dengan perusahaan kontraktor, dan sebagainya;
- suatu peraturan, misalnya
- kewajiban pemegang konsesi perusahaan hutan untuk membayar Iuran Hasil Hutan dan Dana Reboisasi;
- pengenaan denda oleh BAPEPAM atas pelanggaran yang dilakukan oleh perusahaan yang telah masuk bursa;
- dan sebagainya;
- akibat lainnya yang sah, misalnya tuntutan ganti atas kasus penggelapan uang oleh Pegawai Negeri Bendaharawan, dan sebagainya.

3. Pengertian Negara adalah Pemerintah Pusat yang terdiri dari Kementerian Negara, Lembaga Negara atau Lembaga Pemerintah Non Kementerian Negara (berdasarkan Pasal 1 angka 20 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004).

Berdasarkan uraian di atas, pihak yang memiliki piutang negara hanyalah Pemerintah Pusat, sedangkan Pemerintah Daerah tidak memiliki piutang negara tetapi berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 7 undang-undang yang sama, hanya memiliki Piutang Daerah. Selain itu, piutang negara juga tidak termasuk piutang Badan-badan yang secara langsung maupun tidak langsung dikuasai negara.⁶¹

Dibandingkan dengan pengertian pemilik piutang negara berdasarkan Undang-undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960, pengertian pemilik piutang negara

⁶⁰ Samsul Chorib, Boedirijanto, Andy Pardede. Op. Cit. Hal. 5-6.

⁶¹ *Ibid.* Hal. 6.

berdasarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 sangatlah sempit. Keadaan tersebut tersebut disebabkan oleh perkembangan situasi hukum, sosial kemasyarakatan, dan keadaan politik pada pada saat penyusunan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004, yaitu antara lain:⁶²

1. Undang-undang Perbendaharaan Indonesia/*Indische Comptabiliteitswet* (ICW *Staatsblad* Tahun 1925 Nomor 448, sebagaimana telah beberapa kali diubah dan ditambah terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1968) dan Peraturan Keuangan Perusahaan Negara Indonesia / *Indische Bedrijvenwet* (IBW *Staatsblad* Tahun 1927 Nomor 419 jo. *Staatsblad* Tahun 1936 Nomor 445) telah dinyatakan tidak berlaku lagi sejak berlakunya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Dengan tidak berlakunya ketentuan tentang IBW tersebut, maka pengelolaan keuangan perusahaan negara (BUMN/BUMD) tidak lagi dimasukkan ke dalam sistem pengelolaan keuangan negara, dan pada gilirannya menyebabkan pengurusan piutang BUMN/BUMD dan piutang anak perusahaan BUMN/BUMD tidak dimasukkan sebagai bagian dalam pengurusan piutang negara secara umum.
2. Sistem pemerintahan telah melaksanakan azas desentralisasi dan otonomi daerah, sehingga telah ada pembagian dan perimbangan roda pemerintahan, termasuk pengelolaan keuangan negara, antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Keadaan ini menyebabkan piutang Pemerintah Daerah, tidak termasuk dalam lingkup piutang negara.

Berikut ini tabel perbandingan pengertian piutang negara berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara dan pengertian berdasarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.⁶³

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.* Hal. 7.

No.	Uraian	UU No. 49 Prp. Tahun 1960	UU No. 1 Tahun 2004
1	Definisi piutang	hutang kepada negara yang wajib dibayar oleh orang per orang atau badan	a. sejumlah uang yang wajib dibayar oleh orang per orang atau badan; dan/atau b. hak negara yang dapat dinilai dengan uang.
2	Dasar terjadinya piutang	a. suatu perjanjian; b. suatu peraturan; atau c. akibat lainnya	a. suatu perjanjian; b. suatu peraturan; atau c. akibat lainnya yang sah.
3	pemilik piutang Negara	a. Pemerintah Pusat; b. Pemerintah Daerah; c. BUMN/BUMD; d. <i>Subsidiary</i> BUMN/BUMD	Pemerintah Pusat

Dari tabel di atas dapat disimpulkan bahwa perbedaan yang sangat menyolok dari kedua pengertian piutang negara di atas adalah perbedaan pihak-pihak pemilik piutang negara. Namun demikian, sebagaimana diuraikan di atas, dalam pengurusan piutang negara yang sampai saat ini masih dilaksanakan, pengertian piutang negara yang dianut adalah pengertian berdasarkan Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960, undang-undang yang sampai saat ini masih berlaku dan belum dicabut.⁶⁴

⁶⁴ *Ibid.*

Dari UU No 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara dapat disimpulkan bahwa keuangan BUMN bukan bagian dari keuangan negara dan kredit bermasalah Bank BUMN bukan merupakan piutang negara.

2.1.3 Undang-Undang No 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

Pendapat Undang-Undang No 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara mengenai status hukum kredit bermasalah bank BUMN dapat dilihat di dalam pasal 2 undang-undang ini. Pasal 2 Undang-Undang No 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara berbunyi:

“Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi:

- a. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan Negara;
- d. Pengeluaran Negara;
- e. Penerimaan Daerah;
- f. Pengeluaran Daerah;
- g. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;
- h. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.”⁶⁵

Dengan melihat kepada pasal 2 khususnya huruf g Undang-Undang No 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dapat diketahui mengenai status hukum kredit bermasalah bank BUMN. Di dalam pasal 2 huruf g ini jelas sekali diatur bahwa yang termasuk keuangan negara salah satunya adalah kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah. Bentuk dari kekayaan yang dipisahkan disini menunjuk kepada bentuk dari BUMN. Modal BUMN yang seluruh atau sebagian

⁶⁵ Indonesia (d). *Op.Cit* Pasal 2.

besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Dengan kata lain keuangan BUMN itu termasuk ke dalam keuangan negara. Implikasi yang ada di sini adalah ketika bank BUMN itu mempunyai kredit bermasalah maka kredit bermasalah itu bisa disebut sebagai piutang negara. Dengan pengaturan yang dimiliki oleh Undang-Undang No 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara maka kekayaan negara adalah kekayaan bank BUMN, kredit bermasalah yang dimiliki oleh bank BUMN adalah piutang negara.

Dengan demikian Pendapat Undang-Undang No 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dapat disimpulkan bahwa keuangan BUMN merupakan bagian dari keuangan negara dan status hukum kredit bermasalah bank BUMN adalah piutang negara.

2.1.4 Undang-Undang No 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara

Dengan melihat kepada definisi BUMN yang ada di dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 19 Tahun 2003 ini yang berbunyi sebagai berikut:

“Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”⁶⁶

Menurut Pasal 1 angka 10 UU No. 19 Tahun 2003 yang dimaksud “kekayaan negara yang dipisahkan” yaitu:

“Yang dimaksud Negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya.”⁶⁷

⁶⁶ Indonesia (a). *Op.Cit.* Pasal 1 angka 1.

⁶⁷ *Ibid.* Pasal 1 angka 10.

Pernyataan mengenai modal BUMN yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dipertegas di dalam pasal 4 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 ini yang berbunyi:

“Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”.⁶⁸

Dari kedua pasal di atas menunjukkan adanya perbedaan keuangan antara negara dengan BUMN dan adanya suatu transformasi status hukum uang publik-uang privat. Transformasi status hukum uang publik-uang privat di sini dapat dilihat dalam perubahan status yang tadinya uang yang berasal dari kekayaan negara kemudian berubah status menjadi uang yang dimiliki oleh BUMN.

Menurut pasal 4 ayat (2) UU No. 19 Tahun 2003 mengenai sumber modal yang dimiliki oleh BUMN berbunyi sebagai berikut:

“Penyertaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN bersumber dari:

a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;

Termasuk dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yaitu meliputi pula proyek-proyek Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang dikelola oleh BUMN dan/atau piutang negara pada BUMN yang dijadikan sebagai penyertaan modal negara.

b. kapitalisasi cadangan;

Yang dimaksud dengan kapitalisasi cadangan adalah penambahan modal disetor yang berasal dari cadangan.

c. sumber lainnya.

Yang dimaksud dengan sumber lainnya tersebut, antara lain, adalah keuntungan revaluasi aset.”⁶⁹

Modal yang dimiliki oleh BUMN pada awalnya merupakan kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Namun kekayaan negara yang dimaksudkan di sini adalah kekayaan negara yang dipisahkan. Ketika BUMN itu telah berdiri maka kekayaan yang dimiliki oleh BUMN tidak sama dengan dengan kekayaan negara. Walaupun modalnya BUMN tersebut berasal dari kekayaan negara. Di sini terjadi transformasi status hukum uang publik-uang privat dari yang dimiliki oleh negara (kekayaan negara yang dipisahkan) kemudian dimiliki

⁶⁸ *Ibid.* Pasal 4 ayat 1.

⁶⁹ *Ibid.* Pasal 4 ayat (2) dan penjelasannya.

oleh BUMN. Implikasi dari adanya pemisahan kekayaan negara pada BUMN ini adalah pembinaan dan pengelolaan BUMN tidak berdasarkan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Ketika pembinaan dan pengelolaan BUMN tidak berdasarkan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), pembinaan dan pengelolaan BUMN berdasarkan kepada UU perseroan Terbatas yaitu UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas. Hal ini dipertegas dengan bunyi penjelasan pasal 4 ayat (1) UU ini yang berbunyi:

“Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.”⁷⁰

Dengan melihat kepada penjelasan di atas maka BUMN itu merupakan suatu badan usaha walaupun sebagian atau seluruh modalnya dimiliki oleh negara tetap merupakan suatu perusahaan yang tunduk kepada UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas. Dengan demikian kekayaan yang dimiliki oleh BUMN bukanlah kekayaan negara. Ketika suatu bank BUMN memberikan suatu kredit kepada nasabahnya, dan kemudian kredit tersebut bermasalah. Kredit bermasalah tersebut bukan merupakan piutang yang dimiliki oleh negara.

Dengan demikian pendapat Undang-Undang No 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara mengenai status hukum kredit bermasalah bank BUMN adalah kredit bermasalah bank BUMN bukanlah piutang negara.

2.1.5 Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan piutang Negara/Daerah

⁷⁰Indonesia (j). *Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 31 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4488*. Pasal 4 ayat (1).

Seperti telah dijelaskan di atas mengenai undang-undang yang lalu di dalam pengurusan piutang negara dan salah satu dasar dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah Mengenai Piutang Negara adalah Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN). PP No. 14 Tahun 2005 ini merupakan peraturan pelaksana bagi Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN).

Mengenai penghapusan piutang negara dapat dilihat di dalam pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah yang berbunyi sebagai berikut:

“Penghapusan Secara Bersyarat dan Penghapusan Secara Mutlak atas piutang Perusahaan Negara/Daerah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”⁷¹

Di dalam penjelasan pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah dinyatakan sebagai berikut:

“Termasuk di dalam pengertian Perusahaan Negara/Daerah antara lain adalah badan usaha yang dimiliki negara/daerah dan berbentuk Perseroan atau Perusahaan Umum.”⁷²

Pengurusan mengenai penghapusan piutang negara ditemukan juga di dalam pasal 20 Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah yang berbunyi sebagai berikut:

“Tata cara Penghapusan Secara Bersyarat dan Penghapusan Secara Mutlak atas piutang Perusahaan Negara/Daerah yang pengurusan piutangnya diserahkan kepada PUPN, diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Keuangan”⁷³

Dengan demikian Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah ini menganut pendapat bahwa kredit

⁷¹ *Ibid.* Pasal 19.

⁷² *Ibid.* Penjelasan Pasal 19.

⁷³ *Ibid.* Pasal 20.

bermasalah yang dimiliki oleh BUMN merupakan piutang yang dimiliki oleh negara dan cara penyelesaiannya dilakukan menurut UU No. 49 Prp Tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara..

2.1.6. Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 ini merupakan perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah. Di dalam Peraturan pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 ini menghapus pasal 19 dan 20 Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah.

Dengan munculnya Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 ini maka pasal 19 dan 20 Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah ini dihapuskan. Hal ini bisa dilihat di dalam pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 yang berbunyi sebagai berikut:

“Ketentuan Pasal 19 dan Pasal 20 dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah dihapus.”⁷⁴

Hal ini membawa dampak-dampak sebagai berikut:

1. Kredit bermasalah yang dimiliki oleh bank BUMN bukanlah merupakan piutang dari negara
2. Pengurusan kredit bermasalah bank BUMN bukan lagi ditangani oleh PUPN

⁷⁴ Indonesia (k). *Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 2006 Tentang Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara /Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 83 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4652*. Pasal 1.

Di dalam pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 menyatakan bahwa:

“Pada saat Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku:

1. Pengurusan Piutang Perusahaan Negara/Daerah untuk selanjutnya dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang Perseroan Terbatas dan Badan Usaha Milik Negara beserta peraturan pelaksanaannya.
2. Pengurusan Piutang Perusahaan Negara/Daerah yang telah diserahkan kepada Panitia Urusan Piutang Negara c.q. Direktorat Jenderal Piutang dan Lelang Negara dan usul penghapusan Piutang Perusahaan Negara/Daerah yang telah diajukan kepada Menteri Keuangan melalui Direktur Jenderal Piutang dan Lelang Negara tetap dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah beserta peraturan pelaksanaannya.”⁷⁵

PP ini dengan jelas memberikan penjelasan bahwa piutang yang dimiliki oleh BUMN itu diselesaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang perseroan terbatas dan BUMN. Ketika dibilang dalam PP ini bahwa yang berlaku adalah perundang-undangan perseroan terbatas maka sudah jelaslah bahwa posisi kredit bermasalah BUMN ini bukanlah merupakan piutang negara. Ketika Bank BUMN mengeluarkan suatu kredit kepada nasabahnya maka kredit bermasalah yang dimiliki oleh bank BUMN bukanlah merupakan piutang negara.

Dengan demikian Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah mengatur bahwa keuangan yang dimiliki oleh bank BUMN bukan merupakan bagian dari keuangan negara dan kredit bermasalah yang dimiliki oleh bank BUMN bukanlah merupakan piutang negara. Pengelolaan kredit bermasalah bank BUMN harus didasarkan kepada peraturan perundang-undangan di bidang perseroan terbatas dalam hal ini adalah UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

⁷⁵ *Ibid.* Pasal 2 ayat (1).

2.1.7. Keputusan-Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia

2.1.7.1. Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor: 61/KMK.08/2002 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara

Di dalam Keputusan Menteri Keuangan ini mengatur mengenai panitia urusan piutang negara. Hal-hal yang diatur oleh Keputusan Menteri keuangan ini adalah:

1. Tugas dan wewenang PUPN
2. Organisasi
3. Pengangkatan dan pemberhentian
4. Sumpah jabatan
5. Penunjukan pengangkatan pengganti ketua PUPN
6. Tata kerja
7. Pembiayaan

Di dalam pasal 1 angka 6 Keputusan menteri Keuangan ini juga dijelaskan mengenai definisi dari piutang negara yaitu:

“Piutang Negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada negara atau badan-badan yang baik secara langsung maupun tidak langsung dikuasai oleh negara, berdasarkan suatu peraturan, perjanjian atau sebab apapun.”⁷⁶

Dari definisi piutang negara tersebut dapat dilihat bahwa piutang negara ini melingkupi piutang yang harus dibayar kepada negara dan badan-badan yang baik secara langsung maupun tidak langsung dikuasai oleh negara. Badan-badan yang baik secara langsung maupun tidak langsung dikuasai oleh negara ini menunjuk kepada BUMN dan hal ini sesuai dengan definisi dari BUMN itu sendiri.

Dari penjelasan di atas menunjukkan bahwa Keputusan Menteri Keuangan ini dengan jelas menegaskan bahwa kredit bermasalah yang dimiliki oleh bank BUMN

⁷⁶ Indonesia (l). *Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor: 61/KMK.08/2002 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara*. Pasal 1 angka 6.

merupakan piutang negara. Dengan demikian kredit bermasalah yang dimiliki oleh bank BUMN adalah piutang negara menurut Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor: 61/KMK.08/2002 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara.

2.1.7.2. Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor: 301/KMK . 01/2002 Tentang Pengurusan Piutang Negara Kredit Perumahan Bank Tabungan Negara

Keputusan Menteri keuangan ini mengatur mengenai pengurusan piutang negara kredit perumahan Bank Tabungan Negara. Hal-hal yang diatur di dalam keputusan menteri keuangan ini adalah:

1. Ruang lingkup meliputi KP-BTN dengan jumlah kredit yang diberikan paling banyak Rp 350.000.000,00 (tiga ratus lima puluh juta rupiah)
2. Penyerahan piutang negara
3. Pembebanan
4. Pelunasan tunggakan
5. Pernyataan bersama dan penetapan jumlah piutang negara
6. penarikan
7. penyerahan kembali

Keputusan Menteri Keuangan ini menunjukkan dengan sangat jelas bahwa piutang negara itu meliputi kredit bermasalah bank BUMN dalam hal ini khususnya Bank Tabungan Negara. Hal ini terlihat dengan jelas di dalam judul dari Keputusan Menteri Keuangan yaitu “Pengurusan Piutang Negara Kredit Perumahan Bank Tabungan Negara”.⁷⁷

⁷⁷ Indonesia (m). Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor: 301/KMK . 01/2002 Tentang Pengurusan Piutang Negara Kredit Perumahan Bank Tabungan Negara. Judul.

2.1.7.3. Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor: 302/KMK . 01/2002 Tentang Pemberian Pertimbangan Atas Usul Penghapusan Piutang Negara Yang Berasal Dari Instansi Pemerintah Atau Lembaga Negara

Keputusan Menteri Keuangan ini mengatur mengenai pemberian pertimbangan atas usul penghapusan piutang negara yang berasal dari instansi pemerintah atau lembaga negara. Hal-hal yang diatur di dalam Keputusan Menteri Keuangan ini adalah:

1. Objek penghapusan
2. Penyerahan piutang negara
3. Penelitian dokumen
4. Penelitian Lapangan
5. Pertimbangan atas usul penghapusbukuan
6. Pemberian pertimbangan atas usul penghapustagihan
7. Persetujuan atau penolakan penghapusan

Di dalam pasal 1 angka 1 Keputusan Menteri keuangan ini diatur juga mengenai definisi dari piutang negara yaitu:

“Piutang negara menurut Keputusan Menteri Keuangan ini adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada negara atau badan-badan yang baik secara langsung maupun tidak langsung dikuasai oleh negara, berdasarkan suatu peraturan, perjanjian atau sebab apapun.”⁷⁸

Dari definisi mengenai piutang negara di atas dapat diketahui bahwa Menteri Keuangan mengakui bahwa piutang yang berasal dari badan-badan yang baik secara langsung maupun tidak langsung dikuasai oleh negara ini merupakan piutang negara. Sebagaimana telah diketahui bahwa dari badan-badan yang baik secara langsung maupun tidak langsung dikuasai oleh negara ini menunjuk kepada BUMN. Dengan demikian Keputusan Menteri Keuangan ini menunjukkan bahwa kredit bermasalah yang dimiliki oleh bank BUMN adalah piutang negara.

⁷⁸ Indonesia (n). *Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor: 302/KMK . 01/2002 Tentang Pemberian Pertimbangan Atas Usul Penghapusan Piutang Negara Yang Berasal Dari Instansi Pemerintah Atau Lembaga Negara*. Pasal 1 angka 1.

Dari penjelasan-penjelasan peraturan di atas maka dapat disimpulkan bahwa ada 2 buah pendapat yakni pendapat bahwa kredit bermasalah Bank BUMN adalah piutang negara dan pendapat yang menunjukkan bahwa kredit bermasalah Bank BUMN bukan piutang negara. Kedua pendapat tersebut dapat dirangkum di dalam tabel berikut ini

Kredit Bermasalah Bank BUMN Adalah Piutang Negara	Kredit Bermasalah Bank BUMN Bukanlah Piutang Negara
1. Undang-Undang No. 49 Tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara	1. Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara
2. Undang-Undang No 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara	2. Undang-Undang No 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara
3. Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan piutang Negara/Daerah	3. Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah
4. Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor: 61/KMK.08/2002 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara	
5. Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor: 301/KMK .01/2002 Tentang Pengurusan Piutang Negara Kredit Perumahan Bank Tabungan Negara	
6. Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor: 302/KMK .01/2002 Tentang	

Pemberian Pertimbangan Atas Usul Penghapusan Piutang Negara Yang Berasal Dari Instansi Pemerintah Atau Lembaga Negara	
---	--

2.2 Pendapat Mengenai Status Hukum Kredit Bermasalah Bank BUMN Ditinjau Dari Sudut Sistem Hukum

Menurut Friedman, pada prinsipnya ada tiga komponen sistem hukum dalam suatu negara, yaitu:

1. struktur (*structure*)
2. substansi (*substance*)
3. budaya hukum (*legal culture*)

2.2.1 Struktur Hukum

Struktur merupakan komponen pertama.. Friedman berpendapat sebagai berikut.

"The structure of a legal system consists of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction (that is, what kind; of cases they hear, and why); and modes of appeal from one court to another. Structure also means how the legislature is organized, how many members sit on the Federal Trade Commission, what a president can (legally) do or not do, what procedures the police department follows, and so on. Structure, in

a way, is a kind of cross section of legal system – a kind of still photograph, which freezes the action.”⁷⁹

Dari pendapat tersebut, struktur dari sistem hukum terdiri dari unsur-unsur jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya serta cara banding dari satu pengadilan ke pengadilan lainnya. Sistem hukum terus berubah, namun bagian-bagian sistem itu berubah dalam kecepatan yang berbeda dan setiap bagian berubah tidak secepat bagian tertentu lainnya. Ada pola jangka panjang yang berkesinambungan aspek sistem yang berada di sini kemarin (atau bahkan pada abad yang terakhir) akan berada di situ dalam jangka panjang. Inilah struktur sistem hukum-kerangka atau rangkanya, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberikan semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan.⁸⁰

Bila kita menggunakan struktur hukum ini untuk membandingkan antara BUMN dengan perseroan biasa, maka perbandingan tersebut dapat dilihat di dalam tabel di bawah ini.

BUMN (Persero)	Perseroan Terbatas
Pengadilan Negeri untuk kasus selain kepailitan dan HAKI	Pengadilan Negeri untuk kasus selain kepailitan dan HAKI
Pengadilan Niaga untuk kasus kepailitan dan HAKI	Pengadilan Niaga untuk kasus kepailitan dan HAKI

Pengadilan negeri merupakan pengadilan sehari-hari biasa untuk segala penduduk yang mempunyai wewenang untuk memeriksa dan memutus dalam peradilan tingkat pertama segala perkara perdata dan pidana (Pasal 5 ayat 3a Undang-Undang Darurat No 1 Tahun 195).⁸¹

⁷⁹ Lawrence M. Friedman, *American Law* (London: W.W. Norton & Company, 1984). Hal. 7

⁸⁰ *Ibid.* Hal. 7.

⁸¹ Eman Suparman. *Pergeseran Kompetensi Pengadilan Negeri Dalam Menyelesaikan Sengketa Komersial*. http://resources.unpad.ac.id/unpadcontent/uploads/publikasi_dosen/2A%20Kompetensi-PN-Bergeser.pdf. diunduh pada tanggal 5 Oktober 2009.

Undang-Undang Pedoman 19 tahun 1964, Lembaran Negara nomor 107 tahun 1964 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman, berlaku tanggal 31 Oktober 1964, maka peradilan Negara Republik Indonesia menjalankan dan melaksanakan hukum yang mempunyai fungsi pengayoman, yang dilaksanakan dalam lingkungan :⁸²

- Peradilan Umum;
- Peradilan Agama;
- Peradilan Militer.
- Peradilan Tata Usaha Negara

Pada lingkungan Peradilan Umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 tahun 1965. Lembaran Negara Nomor 70 tahun 1965 menegaskan bahwa Kekuasaan Kehakiman dalam lingkungan Peradilan Umum dilaksanakan oleh.⁸³

- Mahkamah Agung;
- Pengadilan Tinggi;
- Pengadilan Negeri.

Undang-Undang Nomor 19 tahun 1964, Lembaran Negara Nomor 107 tahun 1964 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman dianggap tidak sesuai lagi dengan keadaan, maka dikeluarkan Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dan mulai berlaku tanggal 17 Desember 1970 yang menegaskan Kekuasaan Kehakiman adalah Kekuasaan yang Merdeka, dilaksanakan oleh :⁸⁴

- Peradilan Umum;
- Peradilan Agama;
- Peradilan Militer;

⁸² Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI. Sejarah. <http://www.depkmham.go.id/xdepkmhamweb/xtentangkami/sejarah.htm>. Diunduh pada tanggal 5 Oktober 2009.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*

- Peradilan Tata Usaha Negara.

Di dalam Undang-Undang No 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman disebutkan bahwa Penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.⁸⁵

Pada 22 April 1998 pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) Nomor 1 tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-undang Kepailitan yang kemudian disahkan menjadi Undang-undang Nomor 4 Tahun 1998 tentang Kepailitan (selanjutnya UUK) pada 24 Juli 1998. UUK merupakan penyempurnaan dari *Failissement Verordening Staatsblad* tahun 1905 Nomor 217 *jo. Staatsblad* tahun 1906 No. 384. UUK diharapkan menjadi sarana efektif yang dapat digunakan secara cepat sebagai landasan penyelesaian utang piutang.⁸⁶

Sampai saat ini, ada dua masalah dan dua UU yang mengatur tentang penunjukan Pengadilan Niaga sebagai lembaga penyelesaian sengketa, yaitu UU tentang Kepailitan dan paket UU tentang HaKI⁸⁷

Dari sejarah pengadilan negeri di atas sesuai dengan teori Friedman mengenai struktur hukum yang tidak mudah berubah (kalaupun berubah dalam kecepatan yang berbeda dengan sistem hukum). Dari sejarah pengadilan negeri yang panjang hingga ke UU No 4 Tahun 2004, pengadilan negeri tetap ada untuk menangani perkara perdata dan pidana dengan komposisi hakim terdiri dari 3 orang. Pengajuan banding dilakukan di Pengadilan Tinggi dan pengajuan Kasasi dilakukan di Mahkamah Agung. Di dalam pengadilan niaga baru ditambahkan pada tahun 1998 setelah sekian lama

⁸⁵ Indonesia (o). *Undang-Undang Republik Indonesia No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 8 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4359*. Pasal 2.

⁸⁶ Direktorat Hukum dan Hak Asasi Manusia. *Eksistensi pengadilan niaga dan perkembangannya dalam era globalisasi*. www.bappenas.go.id/get-file-server/node/2508. Diunduh pada tanggal 5 Oktober 2009.

⁸⁷ *Ibid.*

pengadilan dalam bentuk yang sama. Pengadilan niaga berwenang untuk menangani perkara kepailitan dan HAKI.

Dari Tabel di atas menunjukkan bahwa BUMN dan perseroan memiliki kesamaan di dalam struktur hukumnya. Hal ini dapat dimengerti bahwa BUMN itu sendiri dalam pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.⁸⁸ BUMN itu diperlakukan sama seperti perusahaan biasa sehingga dalam penyelesaian masalahnya juga menggunakan struktur hukum yang sama.

2.2.2 Substansi Hukum

Komponen kedua dari sistem hukum Friedman adalah substansi (*substance*). Friedman mengatakan sebagai berikut.:

*“Another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norms, and behaviour patterns of people inside the system.... Substance also means the “product” that people within the legal system manufacturer – the decisions they turn out, the new rules they contrive.”*⁸⁹

Yang dimaksud dengan substansi menurut Friedman adalah peraturan-peraturan yang nyata, norma-norma yang ada dan pola tingkah laku dari masyarakat yang berada dalam sistem hukum itu sendiri.

Bila komponen substansi itu kita hubungan dengan perbandingan BUMN dengan perseroan maka perbandingannya dapat dilihat di dalam tabel berikut ini.

BUMN (Persero)	Perseroan Terbatas
Persero: 1. UU No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN 2. UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas	UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas

⁸⁸ Indonesia (a). Op. Cit. Penjelasan pasal 4 ayat (1).

⁸⁹ Lawrence M.Friedman. *Op.Cit.* Hal. 7.

Di dalam persero BUMN selain berlaku UU BUMN juga berlaku UU Perseroan Terbatas. Hal ini bisa dilihat di dalam pasal 11 UU No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN yang berbunyi:

“Terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.”⁹⁰

Undang-Undang No 1 Tahun 1995 telah digantikan dengan UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa adanya persamaan antara BUMN dengan perseroan dalam hal substansi hukum yaitu sama-sama menggunakan UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

Perbedaannya adalah untuk persero dan perum selain menggunakan UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, juga menggunakan UU No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN. Untuk perseroan hanya menggunakan UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas. Khusus untuk perum, di dalam pendirian, pembinaan, pengurusan dan pengawasan ditetapkan di dalam peraturan pemerintah sedangkan di dalam pengelolaannya tetap menggunakan UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

2.2.3 Budaya Hukum

Komponen yang ketiga adalah budaya hukum. Berkaitan dengan budaya hukum ini Friedman menyatakan sebagai berikut.

“And this brings us to the third component of legal system, which is in some ways, the least obvious: the legal culture. By this we mean people’s

⁹⁰ Indonesia (a). *Op.Cit.* Pasal 11.

attitudes toward law and the legal system – their beliefs, values, ideas, and expectations. In other words, it is that part of the general culture which concerns the legal system.”⁹¹

Dalam hal ini, Friedman mengatakan bahwa budaya hukum adalah sikap masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum, yaitu yang berkaitan dengan kepercayaan, nilai-nilai, pikiran-pikiran, dan harapan-harapan mereka. Dengan kata lain budaya hukum adalah suasana pikiran sosial, dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan. Tanpa budaya hukum sistem hukum itu sendiri tidak akan berdaya – seperti ikan mati yang terkapar di keranjang, bukan seperti ikan hidup yang berenang di lautnya.⁹²

Perbandingan antara BUMN dengan perseroan apabila ditinjau dalam budaya hukum dapat dilihat di dalam tabel berikut ini. Perbandingan ini akan menggunakan status direksi sebagai tolak ukur perbandingannya.

BUMN (Persero)	Perseroan Terbatas
----------------	--------------------

⁹¹ *Ibid.* Hal 8.

⁹² *Ibid.*

<p>Kedudukan Direksi sebagai organ Persero strategis dalam mengurus perusahaan guna mencapai maksud dan tujuan perusahaan untuk mengisi jabatan tersebut diperlukan calon-calon anggota direksi yang mempunyai keahlian, integritas, kejujuran, kepemimpinan, pengalaman, perilaku yang baik, dan dedikasi yang tinggi, serta mempunyai visi pengembangan perusahaan. Untuk memperoleh calon-calon anggota Direksi yang terbaik, diperlukan seleksi melalui uji kelayakan dan kepatutan (fit and proper test) yang dilakukan secara transparan, profesional, mandiri dan dapat dipertanggungjawabkan</p>	<p>Direksi berwenang menjalankan pengurusan sesuai dengan kebijakan yang dipandang tepat yaitu kebijakan yang, antara lain didasarkan pada keahlian, peluang yang tersedia, dan kelaziman dalam dunia usaha yang sejenis.</p> <p>Yang dapat diangkat menjadi anggota Direksi adalah orang perseorangan yang cakap melakukan perbuatan hukum, kecuali dalam waktu 5 (lima) tahun sebelum pengangkatannya pernah:</p> <ol style="list-style-type: none"> dinyatakan pailit; menjadi anggota Direksi atau anggota Dewan Komisaris yang dinyatakan bersalah menyebabkan suatu Perseroan dinyatakan pailit; atau dihukum karena melakukan tindak pidana yang merugikan keuangan negara dan/atau yang berkaitan dengan sektor keuangan.
--	--

Di dalam pasal 16 ayat (1) Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 dijelaskan bahwa:

“Pengangkatan direksi berdasarkan pertimbangan keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, serta dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan Persero.”⁹³

Di dalam Pasal 16 ayat (2) mengenai pengangkatan anggota-anggota direksi berbunyi sebagai berikut:

“Pengangkatan anggota Direksi dilakukan melalui mekanisme uji kelayakan dan kepatutan.”⁹⁴

Uji kelayakan dan kepatutan tersebut dilakukan oleh suatu tim yang ditunjuk oleh Menteri selaku RUPS dalam hal seluruh sahamnya dimiliki oleh negara, dan

⁹³ Ibid. Pasal 16 ayat (1).

⁹⁴ Ibid. Pasal 16 ayat (2).

ditunjuk oleh Menteri selaku pemegang saham dalam hal sebagian sahamnya dimiliki oleh negara, khusus bagi Direksi yang mewakili unsur pemerintah. Anggota-anggota tim yang ditunjuk oleh Menteri harus memenuhi kriteria antara lain profesionalitas, pemahaman bidang manajemen dan usaha BUMN yang bersangkutan, tidak memiliki benturan kepentingan (*conflict of interest*) dengan calon anggota direksi yang bersangkutan dan memiliki integritas serta dedikasi yang tinggi. Menteri dapat pula menunjuk lembaga profesional yang independen untuk melakukan uji kelayakan dan kepatutan terhadap calon-calon anggota direksi Persero.⁹⁵

Di dalam perseroan yang diatur dalam Pasal 92 ayat (2) Undang-Undang No 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas yang berbunyi sebagai berikut:

“Direksi berwenang menjalankan pengurusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan kebijakan yang dipandang tepat dalam batas yang ditentukan dalam undang-undang ini dan/atau anggaran dasar.”⁹⁶

Di dalam penjelasan Pasal 92 ayat (2) Undang-Undang No 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas yang berbunyi sebagai berikut:

“Yang dimaksud dengan “kebijakan yang dipandang tepat” adalah kebijakan yang antara lain didasarkan pada keahlian, peluang yang tersedia dan kelaziman dalam dunia usaha yang sejenis”⁹⁷

Persyaratan lain yang ditetapkan di dalam Pasal 93 ayat (1) Undang-Undang No 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas mengenai pengangkatan direksi ditetapkan bahwa:

“Yang dapat diangkat menjadi anggota Direksi adalah orang perseorangan yang cakap melakukan perbuatan hukum, kecuali dalam waktu 5 (lima) tahun sebelum pengangkatannya pernah:

- a. dinyatakan pailit;
- b. menjadi anggota Direksi atau anggota Dewan Komisaris yang dinyatakan bersalah menyebabkan suatu Perseroan dinyatakan pailit;
- c. dihukum karena melakukan tindak pidana yang merugikan keuangan negara dan/atau yang berkaitan dengan sektor keuangan.”⁹⁸

⁹⁵ *Ibid.* Penjelasan Pasal 16 ayat (2).

⁹⁶ Indonesia (h).*Op.Cit.* Pasal 92 ayat (2).

⁹⁷ *Ibid.* Penjelasan Pasal 92 ayat (2).

⁹⁸ *Ibid.* Pasal. 93.

Dari perbandingan di atas mengenai BUMN (persero) dan perseroan dalam hal pengangkatan direksi diperlukan orang yang mempunyai keahlian di bidangnya. rapat umum pemegang saham mempunyai kepercayaan kepada hukum sebagai bentuk suatu budaya hukum dengan mengangkat direksi yang mempunyai persyaratan seperti yang tercantum di dalam peraturan perundang-undangan. Di lain pihak sebagai calon direksi maka akan berusaha untuk memenuhi persyaratan yang diminta oleh peraturan perundang-undangan. Baik pemilihan direksi di BUMN (Persero) dan perseroan memiliki kesamaan yaitu diperlukan direksi yang memiliki keahlian di dalam memimpin dengan mengutamakan kejujuran, dedikasi yang tinggi, serta mempunyai visi pengembangan perusahaan.

Dari ketiga buah komponen sistem hukum Friedman dapat dilihat bahwa antara BUMN (Persero) dengan perseroan memiliki banyak kesamaan dan perbedaan. Perbedaan antara BUMN (Persero) dengan perseroan terletak di substansi dimana BUMN menggunakan UU No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN selain juga menggunakan UU no. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas. Di sini dapat terlihat bahwa antara BUMN dan perseroan memiliki banyak persamaan-persamaan.

Dengan demikian seperti halnya perseroan, ketika BUMN memiliki sebuah piutang maka piutang tersebut bukanlah merupakan piutang negara. Piutang BUMN dimiliki oleh BUMN dan tidak ada hubungannya dengan keuangan negara.

BAB III

KEUANGAN NEGARA

3.1 Pengertian Keuangan Negara

Pengertian keuangan negara merupakan suatu istilah yang hingga saat ini masih menjadi suatu perdebatan.

Harun Al Rasid dalam memberikan pengertian keuangan negara sebagaimana pertama kali dipakai di dalam UUD 1945 (sebelum amandemen) pasal 23 ayat 4 dan 5 menggunakan 3 buah penafsiran. Penafsiran-penafsiran tersebut adalah:⁹⁹

1. Penafsiran menurut tata bahasa (*grammaticale interpretatie*). Awalan “ke” dan akhiran “an” yang ditambahkan pada kata uang itu maksudnya ialah segala sesuatu yang bertalian dengan uang. Pengertian ini tentu saja terlalu luas sehingga tidak memberikan kepastian, bahkan dapat menimbulkan kesulitan baik yang melakukan pemeriksaan yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), maupun bagi yang memberikan tanggung jawab yaitu pemerintah.
2. Penafsiran menurut sejarah (*historiche interpretatie*). Beliau menemukan ketentuan dalam “*Indische Staatsregeling*” dalam bab empat pasal 117. lingkungan kerja (*werkkring*) *Algemene Rekenkamer* yaitu mengenai kontrol terhadap pelaksanaan anggaran daoat kita temukan dalam kepustakaan Hindia Belanda.
3. Penafsiran menurut tujuan kaidah hukum dimaksud (*teleologische interpretatie*). Tugas Badan Pemeriksa Keuangan dalam memeriksa tanggung jawab pemerintah tentang keuangan negara dihubungkan dengan APBN yang sudah disetujui oleh Dewan Perwakilan rakyat, kepada siapa badan tersebut harus memberik tahukan hasil pemeriksaanya, agar diketahui apakah pemerintah telah melaksanakan bujet sebagaimana mestinya.

Alhasil istilah “keuangan negara” yang tercantum di dalam UUD 1945 (sebelum amandemen) pasal 23 ayat (5) harus diartikan secara resktriktif yaitu mengenai pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Perlu dicatat tidak tertutup kemungkinan adanya suatu peraturan perundang-undangan yang menugaskan

⁹⁹ Arifin P. Soeria Atmadja (1). *Op. Cit.* hal. 2-4.

kepada Badan Pemeriksa Keuangan untuk memeriksa keuangan badan hukum yang lain dari negara.¹⁰⁰

Menurut H. Yusuf L. Indradewa keuangan negara yang dimaksud dalam pasal 23 ayat (5) UUD 1945 (sebelum amandemen) adalah keuangan negara yang dikaitkan dengan tanggung jawab pemerintah tentang pelaksanaan anggaran. Oleh sebab itu pengertian keuangan negara dalam ayat (5) tidak mungkin mencakup keuangan daerah dan keuangan perusahaan-perusahaan.¹⁰¹

Seperti telah dikemukakan di atas, perusahaan negara (termasuk bank milik negara dan perusahaan negara lainnya yang didirikan dengan undang-undang) yang dibentuk dengan kekayaan negara dipisahkan adalah badan hukum sendiri sehingga mempunyai kekayaan sendiri. Keuangan badan usaha negara seperti itu bukanlah keuangan negara. oleh karena itu utang badan usaha negara yang mempunyai kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan negara, demikian juga utang daerah otonom secara yuridis tidak dapat dipertanggungjawabkan kepada negara.¹⁰²

Dengan mengambil rumusan yang diberikan dalam pasal 23 ayat (5) UUD 1945 (sebelum amandemen) yang secara tegas menyatakan bahwa APBN harus ditetapkan dengan undang-undang dan rumusan pasal 23 ayat (4) UUD (sebelum amandemen ketiga UUD 1945) yang menetapkan bahwa dalam hal keuangan negara lainnya harus diatur dengan undang-undang, Hamid Attamimi berpendapat bahwa kedua hal tersebut (anggaran dan keuangan negara) haruslah merupakan dua hal yang berbeda. Oleh karena jika merupakan hal yang sama maka tentunya tidak perlu diatur di dalam dua ayat yang berbeda. Ini berarti penafsiran yang kedua ini, keuangan negara tidak hanya bersumber dari APBN saja, akan tetapi meliputi keuangan negara yang berasal dari APBD, BUMN maupu BUMD yang pada hakekatnya seluruh harta kekayaan negara merupakan keuangan negara.¹⁰³

Menurut Arifin P. Soeria Atmadja, definisi keuangan negara bersifat plastis, tergantung kepada sudut pandang sehingga apabila berbicara keuangan negara dari

¹⁰⁰ *Ibid.* hal. 4.

¹⁰¹ *Ibid.* hal. 41.

¹⁰² *Ibid.* Hal. 34.

¹⁰³ Gunawan Widjaja. *Pengelolaan Harta Kekayaan Negara Suatu Tinjauan Yudiridis.* (Jakarta:PT Rajagrafindo Persada, 2002). Hal. 8.

sudur pemerintah, yang dimaksud keuangan negara adalah APBN. Sementara itu apabila berbicara keuangan negara di sudut pemerintah daerah, yang dimaksud dengan keuangan negara adalah APBD, demikian seterusnya dengan Perjan, PN-PN maupun Perum atau dengan perkataan lain definisi keuangan negara dalam arti luas meliputi APBN, APBD, keuangan negara pada Perjan, Perum, PN-PN dan sebagainya. Sementara itu, definisi keuangan negara dalam arti sempit, hanya meliputi setiap badan hukum yang bewenang mengelola dan mempertanggungjawabkannya.¹⁰⁴

Demikian pula apabila keuangan negara itu ditinjau dari ruang lingkup pemeriksaan sebagaimana tersebut pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1973, pengertian keuangan negara tersebut ditinjau dari sudut pengurusan dan tanggung jawab pemerintah sebagaimana yang dimaksud ketentuan Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 (sebelum amandemen), pengertian keuangan negara tersebut adalah dalam arti sempit, yaitu hanya APBN.¹⁰⁵

Bohari mengatakan bahwa pengertian keuangan negara mempunyai arti yang berbeda tergantung sudut mana kita melihatnya. Ilmu keuangan negara dapat didekati dari berbagai sudut pendekatan, misalnya sudut ekonomi, sudut ilmu politik dan sudut ilmu hukum. Secara umum dapat dikatakan bahwa ilmu keuangan negara adalah ilmu yang mempelajari soal-soal pembelanjaan dari rumah tangga negara, yang termasuk ilmu ekonomi dan juga ketentuan dalam Tambahan Lembaran Negara (TLN 1776) menyatakan: Dengan keuangan negara tidak hanya dimaksud uang negara, tetapi seluruh kekayaan negara, termasuk di dalamnya segala bagian harta milik kekayaan itu dan segala hak dan kewajiban yang timbul karenanya baik kekayaan itu berada dalam pengurusan pada pejabat-pejabat atau lembaga-lembaga yang termasuk pemerintahan umum maupun penguasaan dan pengurusan bank-bank pemerintah, yayasan pemerintah dengan status hukum publik maupun perdata, perusahaan-perusahaan negara dan perusahaan-perusahaan di mana pemerintah mempunyai kepentingan khusus dalam penguasaan dan pengurusan pihak lain

¹⁰⁴ *Ibid.* hal. 8.

¹⁰⁵ *Ibid.*

maupun berdasarkan perjanjian dan penyertaan (partisipasi) pemerintah ataupun penunjukan dari pemerintah.¹⁰⁶

Dari pengertian tersebut di atas dapat dilihat luasnya arti keuangan negara ini yaitu meliputi hak milik negara atau kekayaan negara, yang terdiri dari hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang apabila hak dan kewajiban itu dilaksanakan. Semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu yang baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara, berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.¹⁰⁷

Menurut Nisjar. S keuangan negara ialah semua hak yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu (baik berupa uang maupun barang) yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan hak-hak tersebut.¹⁰⁸

Menurut Ibnu Syamsi, keuangan negara sesungguhnya mempunyai arti luas yaitu di samping meliputi milik negara atau kekayaan negara yang bukan semata-mata terdiri dari hak, juga meliputi semua kewajiban. Hak dan kewajiban tersebut baru dapat dinilai dengan uang apabila dilaksanakan. Sehingga rumusan pengertian keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu (baik uang maupun barang) yang menjadi kekayaan negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.¹⁰⁹

Menurut Van Der Kamp, di jaman sebelum kedaulatan “keuangan” diartikan sebagai *gelmiddelen* yaitu:¹¹⁰

“al de rechten die een geld swaarde vertegenwoordigen zoomede al hetgeen faan gelden goed tenge volge van die rechten is verkregen”

Suatu pengertian yang dikemukakan oleh Van Der Kamp di atas juga memberikan pengertian yang luas bahwa keuangan (*geldmiddelen*) meliputi semua hak yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu (baik berupa uang ataupun barang) yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan hak-hak tersebut.¹¹¹

¹⁰⁶ Bohari. *Hukum Anggaran Negara*. (Jakarta: Rajawali Pers, 1995). Hal. 8.

¹⁰⁷ *Ibid.* Hal. 9.

¹⁰⁸ Yuswar Zainul Basri dan Mulyadi Subri. *Op.Cit.* Hal. 1.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ Bohari. *Op.Cit.* Hal. 8.

¹¹¹ *Ibid.*

Hak-hak negara dapat dinilai dengan uang antara lain:¹¹²

1. Hak negara menarik sejumlah uang atau barang tertentu dari penduduk negara yang dapat dipaksakan dengan bentuk peraturan perundang-undangan, tanpa memberi imbalan secara langsung kepada orang yang bersangkutan. Bentuk-bentuk penarikan dana ini dilakukan berbagai bentuk, seperti pajak, bea cukai, retribusi dan sebagainya. Dengan bentuk-bentuk penarikan sebagian kekayaan penduduk ini (pajak, bea cukai dan sebagainya), negara memperoleh penerimaan yang menjadi miliknya untuk membiayai tugas negara.
2. Hak negara (monopoli) mencetak uang (logam atau kertas) dan menentukan uang sebagai alat tukar dalam masyarakat
3. Hak negara untuk mengadakan pinjaman paksa kepada penduduk negara (obligasi, sanering uang, devaluasi nilai uang).
4. Hak negara untuk teritorial darat, laut dan udara serta segala kekayaan yang terkandung di dalamnya, yang merupakan sumber yang besar dalam penggunaannya dapat dinilai dengan uang

Di samping hak tersebut, terdapatlah kewajiban-kewajiban negara yang juga dapat dinilai dengan uang, misalnya:¹¹³

1. Kewajiban menyelenggarakan tugas negara untuk kepentingan umum (masyarakat)
 - Pemeliharaan keamanan dan ketertiban
 - Pembuatan, pemeliharaan jalan-jalan raya, pelabuhan dan pangkalan udara
 - Pembangunan gedung-gedung sekolah, rumah sakit
 - Pembuatan dan pemeliharaan pengairan
 - Pembangunan pemeliharaan alat perhubungan (pos, telepon dan sebagainya)

¹¹² *Ibid.* hal. 9.

¹¹³ *Ibid.* hal. 10.

2. Kewajiban membayar atas hak tagihan dari pihak-pihak yang melakukan sesuatu atau perjanjian dengan pemerintah misalnya pembelian barang-barang untuk keperluan pemerintah, pembangunan gedung pemerintah dan sebagainya.

Menurut pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara berbunyi sebagai berikut:¹¹⁴

“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.”

Menurut pasal 1 angka 7 Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan berbunyi sebagai berikut:¹¹⁵

“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.”

Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dimaksudkan untuk menggantikan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang diharapkan mampu memenuhi dan mengantisipasi perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dalam rangka mencegah dan memberantas secara lebih efektif setiap bentuk tindak pidana korupsi yang sangat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara pada khususnya serta masyarakat pada umumnya. Keuangan negara yang dimaksud adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena :¹¹⁶

¹¹⁴ Indonesia (d). *Op.Cit.* pasal 1 angka 1.

¹¹⁵ Indonesia (g). *Op.Cit.* Pasal 1 angka 7.

¹¹⁶ Indonesia (p). *Undang-Undang Republik Indonesia No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 140 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3874.* Penjelasan.

- (a) Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga Negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;
- (b) Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan Negara. Sedangkan yang dimaksud dengan Perekonomian Negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan Pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat.

Definisi mengenai keuangan negara sampai sekarang belum terjawab dan tidak ada definisi yang pasti hingga sekarang. Hal ini dapat dilihat di dalam surat menteri keuangan kepada sekretaris negara pada tanggal 29 Pebruari 1980 Nomor S-192/MK.07/1980 mengenai pengertian keuangan negara. Namun hingga saat ini sekretaris negara tidak pernah menjawab definisi keuangan negara kepada menteri keuangan. Sekretaris negara juga mengalami kesulitan untuk mendefinisikan keuangan negara sehingga tidak bisa menjawab pertanyaan dari menteri keuangan.¹¹⁷

3.2 Subyek Hukum

Dalam dunia hukum perkataan orang (*persoon*) berarti pembawa hak, yaitu sesuatu yang mempunyai hak dan kewajiban dan disebut subyek hukum. Dewasa ini subyek hukum terdiri dari :¹¹⁸

¹¹⁷ Arifin P. Soeria Atmadja (2). *Kapita Selekta Keuangan Negara Suatu Tinjauan Yuridis*. (Jakarta: Universitas Tarumanagara UPT Penerbitan, 1996). Hal. 73.

¹¹⁸ C.S.T. Kansil. *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*. (Jakarta: Balai Pustaka, 1989). Hal. 117.

- a. manusia (*natuurlijke persoon*)
- b. badan hukum (*rechtspersoon*)

3.2.1 Manusia sebagai Subjek Hukum

Seperti telah dijelaskan, manusia adalah subjek hukum, yang berarti ia adalah pembawa hak dan kewajiban menurut hukum Barat dan pembawa kewajiban dan hak menurut hukum adat/Islam. Pengertian atau istilah/sebutan manusia harus dibedakan dengan sebutan "*persoon*" (*persona* dalam bahasa Latin). *Persoon* atau *persona* adalah pengertian juridis, suatu identitas juridis, sedangkan manusia adalah pengertian biologis, gejala biologika dalam alam, suatu makhluk yang hidup dengan mempunyai tangan dua, berkaki dua, dan mempunyai budaya, *persoon* atau *persona* adalah gejala dalam kehidupan bermasyarakat. Dalam lalu lintas hukum perhatian dipusatkan kepada manusia sebagai *persoon* sebagai *persona*; tiap-tiap manusia menurut hukum mempunyai *personality*, merupakan suatu *corporate body* sebagai manusia pribadi; dalam bahasa Belanda ia mempunyai *rechtspersoonlijkheid*: sebagai *corporate body* ia memiliki *incorporation* dan diakui sebagai *persoon* menurut hukum.¹¹⁹

Manusia yang sudah dewasa pada umumnya telah berusia 21 tahun atau sudah kawin dianggap cakap untuk melakukan perbuatan hukum; perbuatan yang dilakukannya bila tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku adalah sah, sah menurut hukum; yang bersangkutan termasuk *persoon* yang sudah *rechtsbekwaam*, yang perbuatannya adalah *valid in law*. Sekali apakah perbuatannya itu sah, tidak sah, atau masih dapat disahkan, masih perlu *to certify as valid*. Pengertian "cakap menurut hukum" dan "mempunyai wewenang menurut hukum" (*rechtsbekwaam* dan *rechtsbevoegd*) ini akan penting nantinya dalam mengupas perbuatan hukum yang dilakukan oleh badan hukum, karena secara umum kecakapan melakukan perbuatan hukum bagi manusia sebagai *persoon*, berhubungan dengan sifat atau keadaan pribadinya. Manusia yang sakit ingatan menurut hukum dinyatakan "tidak cakap";

¹¹⁹ Achmad Ichsan. *Dunia Usaha Indonesia*. (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 1986). Hal. 57.

apakah hal ini dapat dinyatakan bagi badan hukum, yang juga merupakan *persoon* menurut hukum. Manusia sebagai *persoon* harus mempunyai identitas dalam bentuk nama dan tempat tinggal (alamat) atau menurut hukum dipergunakan istilah *domisili*. Apabila dia belum dewasa dan harus melakukan perbuatan hukum maka dalam hukum perdata sipil terdapat lembaga hukum pendewasaan (*handlichting*).¹²⁰

3.2.2 Badan Hukum

3.2.2.1 Pengertian Badan Hukum

Sudah sejak dahulu kala dibutuhkan adanya pengertian badan hukum, yaitu badan yang disamping manusia perorangan juga dianggap dapat bertindak dalam hukum dan yang mempunyai hak-hak, kewajiban-kewajiban dan kepentingan-hukum terhadap orang lain atau badan lain. Yang terutama dibutuhkan ialah adanya kekayaan yang terpisah dari kekayaan orang perseorangan dan yang harus dianggap dimiliki oleh sebuah badan diluar orang perseorangan, sehingga tidak dapat terjadi, bahwa seorang perorangan mengambil tindakan semau-maunya terhadap kekayaan itu.¹²¹

Tindakan yang dapat mempertanggung jawabkan kekayaan itu, harus dilakukan atas nama suatu badan diluar orang perseorangan, dan badan ini dinamakan badan hukum atau dalam bahasa Belanda "*rechtspersoon*". Badan hukum ini dapat berupa suatu negara, suatu daerah otonom atau suatu perkumpulan dalam arti luas yang baru saja dibahas, atau suatu perusahaan atau suatu harta-benda tertentu yang lazim dinamakan yayasan (*stichting*). Badan-badan ini semua dapat turut serta dalam pergaulan hidup dalam masyarakat seperti seorang manusia, dan dianggap pula manusia belaka terhadap segala peraturan-peraturan-hukum yang berlaku dalam suatu masyarakat.¹²²

¹²⁰ *Ibid.* Hal. 57-58.

¹²¹ Wirjono Projodikoro. *Hukum Perkumpulan Perseroan dan Koperasi di Indonesia*. (Jakarta: Dian Rakyat, 1985). Hal. 8.

¹²² *Ibid.*

Apabila beberapa orang mengadakan kerja-sama dan atas dasar kerja-sama ini membentuk suatu korporasi atau perserikatan, maka korporasi atau perserikatan ini dapat merupakan badan hukum setelah dipenuhi syarat-syarat yang ditentukan oleh peraturan hukum. Dalam bentuk ini termasuk pula perkumpulan keagamaan, yayasan, koperasi, dan korporasi-korporasi lain dan dengan pernyataan atau perlakuan sebagai badan hukum, maka korporasi ini seperti manusia dianggap sebagai *persoon* atau *persona* menurut hukum. Ia merupakan subjek hukum dan karena itu memiliki hak dan kewajiban.¹²³

Pasal 1653 KUH Perdata berbunyi sebagai berikut :¹²⁴

“Selainnya perseroan yang sejati oleh undang-undang dikauhi pula perhimpunan-perhimpunan orang sebagai perkumpulan-perkumpulan, baik perkumpulan-perkumpulan itu diadakan atau diakui sebagai demikian oleh kekuasaan umum, maupun perkumpulan-perkumpulan itu diterima sebagai diperbolehkan atau telah didirikan untuk suatu maksud tertentu yang tidak bertentangan dengan undang-undang atau kesusilaan baik.”

3.2.2.2 Teori-Teori Badan Hukum

Mengenai teori-teori dari badan hukum ada 3 buah teori. Teori-teori tersebut adalah:¹²⁵

1. Teori ke 1 mempergunakan suatu fiksi (*fictie*) atau suatu perumpamaan. Badan hukum hanya diumpamakan saja seolah-olah seorang manusia, jadi dianggap seolah-olah dapat bertindak sebagai seorang manusia. Teori ini lazimnya dikatakan mula-mula diajukan oleh seorang sarjana-hukum yang bernama Von Savigni.
2. Teori ke 2 menganggap badan-hukum tidak sebagai suatu fiksi atau perumpamaan, melainkan sebagai suatu kenyataan belaka (realitas). Para penganut teori ini menggambarkan badan-hukum sebagai sesuatu yang tidak berbeda dari seorang manusia. Kalau seorang manusia bertindak dengan alat-

¹²³ Achmad Ichsan. *Op.Cit.* Hal. 59.

¹²⁴ R. Subekti dan R. Tjitrosudibio. *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.* (Jakarta: Pradnya Paramita, 2003). Pasal 1653.

¹²⁵ Wirjono Projodikoro. *Op.Cit.* Hal. 8-9.

alatnya (organ) berupa tangan, kaki, jari, mulut, otak dan lain sebagainya, maka badan-hukum juga bertindak dengan alat-alatnya berupa rapat anggota atau ketuanya dari badan hukum. Oleh karena alat-alat ini berupa orang-orang manusia juga, maka apabila ada syarat-syarat dalam peraturan-hukum yang melekat pada tubuh manusia, syarat-syarat ini dapat juga dipenuhi oleh badan-hukum. Teori ini sering dinamakan "*orgaantheorie*" dan mulai diajukan oleh seorang sarjana-hukum yang bernama Gierke.

3. Teori ke 3 menganggap badan-hukum sebagai kumpulan belaka dari orang-orang manusia. Menurut teori ini, kepentingan-kepentingan badan-hukum tidak lain dari pada kepentingan segenap orang-orang yang menjadi *background* dari badan-hukum itu, yaitu dari suatu negara segala penduduk atau segala warganegara, dari suatu perkumpulan semua anggota, dari Yayasan semua yang mendapat hasil bekerja yayasan.

Kesimpulan dari semua teori ini ialah, bahwa syarat-syarat dalam peraturan-peraturan-hukum, yang sesungguhnya melekat pada tubuh seorang manusia, dianggap dipenuhi juga dengan pengertian badan-hukum, maka dari itu semua teori-teori ini sepaham berpendapat, bahwa badan-badan-hukum dapat masuk dalam kancah pergaulan hidup di tengah-tengah masyarakat dengan segala macam perhubungan-hukum yang mungkin ada didalamnya. Tentunya dengan kekecualian, yang berhubungan dengan perkawinan, melahirkan anak dan sebagainya.¹²⁶

3.2.2.3 Pembagian Badan Hukum Berdasarkan Kewenangannya

Sudah menjadi *communis opinio doctorum* dalam teori hukum suatu organisasi atau lembaga dapat menjadi suatu subjek hukum (*rechtssubject*) sama halnya manusia (*natuurlijke persoon*). Kondisi demikian terjadi ketika organisasi atau lembaga tersebut telah memenuhi persyaratan tertentu, baik yang ditetapkan secara

¹²⁶ *Ibid.* hal. 9.

formal dengan sistem tertutup oleh hukum positif atau peraturan perundang-undangan seperti perseroan terbatas atau hukum adat seperti subak (*s'akal'a soebak*) di Bali maupun sistem terbuka yang dianut khususnya dalam Pasal 1653 KUH Perdata (*staatsblad 1847: 23*) dalam menentukan landasan hukum yang dijadikan dasar pendirian suatu badan hukum.¹²⁷

Dalam ilmu hukum, ada dua jenis badan hukum dipandang dari segi kewenangan yang dimilikinya, yaitu:¹²⁸

1. Badan hukum publik (*personne morale*) yang mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik, baik yang mengikat umum atau *algemeen bindend* (misalnya Undang-Undang Perpajakan) dan tidak mengikat umum (misalnya Undang-Undang APBN);
2. Badan hukum privat (*personne juridique*) yang tidak mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik yang bersifat mengikat masyarakat umum.

Sementara itu, negara merupakan badan hukum publik yang tidak mungkin melaksanakan kewenangannya tanpa melalui organnya yang diwakili oleh pemerintah sebagai otoritas publik. Negara dapat mendirikan badan hukum publik lain (daerah) maupun mendirikan badan hukum perdata (persero) seperti *Nederlandse Bank N.VY* di Belanda atau *Javaansche Bank NY* pada masa Hindia Belanda, yang organisasi dan pendiriannya berdasarkan pertimbangan tertentu dilakukan oleh badan hukum publik, sedangkan badan hukum perdata tidak mempunyai kewenangan membentuk badan hukum publik.¹²⁹

3.2.2.4 Syarat-Syarat Berdirinya Badan Hukum

Dalam doktrin, badan hukum atau *rechtspersoon (corpus habere)* mempunyai hak dan kewajiban yang sama dengan subyek hukum lainnya seperti manusia (*natuurlijhe persoon*). Oleh karena itu, sangat tipis di depan hukum untuk

¹²⁷ Arifin P. Soeria Atmadja (1). Op.Cit. Hal. 92.

¹²⁸ *Ibid.* Hal. 93.

¹²⁹ *Ibid.* Hal. 93-94.

membedakan hak dan kewajiban kedua subjek hukum tersebut. Meskipun badan hukum tidak dalam pengertian *jus gentium*, sebagaimana halnya subjek hukum manusia yang memerlukan persyaratan tertentu untuk dapat dikatakan memiliki *rechtsbevoegdheid* atau kemampuan hukum (Pasal 29 KUHPerdara), badan hukum memerlukan syarat yuridis formal dan empat syarat materiil, yaitu:¹³⁰

1. mempunyai kekayaan terpisah;
2. mempunyai tujuan tertentu;
3. mempunyai kepentingan tertentu;
4. mempunyai organisasi teratur.

Adanya kekayaan yang terpisah dari para anggota atau pendiri dimaksudkan agar harta kekayaan yang terpisah ini sengaja diadakan dan memang diperlukan sebagai alat untuk mengejar sesuatu tujuan tertentu dalam hubungan hukum. Dengan demikian, harta kekayaan tersebut menjadi objek tuntutan tersendiri dari pihak ketiga yang mengadakan hubungan hukum dengan badan hukum tersebut, dan sekaligus merupakan jaminan baginya. Badan hukum mempunyai tanggung jawab sendiri dan hartanya terpisah dari harta kekayaan anggota badan hukum. Sebagai akibatnya perbuatan hukum pribadi para anggota dengan pihak ketiga tidak mempunyai akibat hukum terhadap harta kekayaan badan hukum yang terpisah tersebut. Kekayaan badan hukum yang terpisah tersebut membawa akibat, antara lain sebagai berikut:¹³¹

- 1) Kreditor pribadi para anggota tidak mempunyai hak untuk menuntut harta kekayaan badan hukum tersebut.
- 2) Para anggota pribadi tidak dapat menagih piutang badan hukum terhadap pihak ketiga.
- 3) Kompensasi antara utang pribadi dan utang badan hukum tidak dimungkinkan.

¹³⁰ *Ibid.* Hal. 94.

¹³¹ *Ibid.* Hal. 124-125..

- 4) Hubungan hukum, baik persetujuan, maupun proses antara anggota dan badan hukum dilakukan seperti halnya antara badan hukum dengan pihak ketiga.
- 5) Pada kepailitan, hanya para kreditor badan hukum dapat menuntut harta kekayaan yang terpisah.

Tujuan dapat merupakan tujuan yang *ideel* atau tujuan yang *commercieel*. Tujuan itu adalah tujuan tersendiri dari badan hukum. Karena itu, tujuan bukanlah merupakan kepentingan pribadi dari satu atau beberapa orang (anggota). Perjuangan mencapai tujuannya itu dilakukan sendiri oleh badan hukum sebagai *persoon* (subyek hukum) yang mempunyai hak dan kewajiban sendiri dalam pergaulan hukumnya. Karena badan hukum hanya dapat bertindak dengan perantaraan organnya, perumusan tujuan hendaknya tegas dan jelas. Hal ini sangat penting bagi organ itu sendiri maupun pihak ketiga dalam hubungannya badan hukum itu dengan dunia luar. Ketegasan ini memudahkan pemisahan apakah organ bertindak dalam batas-batas wewenangnya ataukah di luarnya. Kita masih ingat kritik Pitlo terhadap putusan H.R. dalam *arrest Papefonds* yang memperkenankan rumusan tujuan yang sangat luas dan samar-samar itu 61). Bagi kita di Indonesia masih harus diperhatikan pula, mengingat falsafah bangsa Indonesia, bahwa tujuan itu harus pula sesuai dengan keadilan hukum berdasarkan Pancasila. Karena itu, penafsiran mengenai tujuan yang diberi batas-batas tidak bertentangan dengan undang-undang, kesusilaan dan ketertiban umum harus betul-betul mencerminkan keadilan masyarakat Pancasila.¹³²

Dalam kaitannya badan hukum mempunyai harta kekayaan yang terpisah dari anggotanya. Badan hukum dalam usaha mencapai tujuannya mempunyai kepentingan tersendiri yang merupakan hak-hak subjektif sebagai akibat dan peristiwa hukum yang dilindungi oleh hukum. Oleh sebab itu, badan hukum dapat menuntut dan mempertahankan kepentingannya terhadap pihak ketiga dalam pergaulan hukum. Mengenai kepentingan badan hukum, Meijers berpendapat kepentingan badan hukum

¹³² R. Ali Rido. *Badan Hukum Dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*. (Bandung: Alumni, 2001). Hal. 47.

menghendaki adanya suatu kestabilan karena kepentingan yang tidak stabil seperti suatu organisasi pengumpulan dana untuk bencana alam yang bersifat temporer tidak dapat dikatakan sebagai badan hukum, meskipun dana yang terkumpul oleh panitia bukan merupakan milik panitia, karena organisasi dan pekerjaannya hanya untuk waktu yang singkat saja. Mengingat tidak mempunyai kepentingan yang stabil atau permanen, organisasi panitia tidak memenuhi salah satu syarat untuk menjadi badan hukum.¹³³

Badan Hukum mempunyai organisasi yang teratur. Badan hukum itu adalah suatu konstruksi hukum. Dalam pergaulan hukum, badan hukum diterima sebagai *persoon* di samping manusia. Badan hukum yang merupakan suatu kesatuan sendiri yang hanya dapat bertindak hukum dengan organnya, dibentuk oleh manusia, merupakan badan yang mempunyai anggota (korporasi) atau merupakan badan yang tidak mempunyai anggota seperti yayasan. Sampai sejauh mana organ yang terdiri dari manusia itu dapat bertindak hukum sebagai perwakilan dari badan hukum dan dengan jalan bagaimana manusia-manusia yang duduk dalam organ dipilih dan diganti dan sebagainya, ini diatur oleh anggaran dasar dan peraturan atau keputusan rapat anggota yang tidak lain ialah suatu pembagian tugas dan dengan demikian badan hukum mempunyai organisasi.¹³⁴

Jadi suatu organisasi itu ada dimana saja, setiap manusia-manusia bertindak secara organisatoris dengan pembagian tugas mengejar suatu tujuan bersama. Dengan demikian, organisasi adalah suatu hal yang esensial bagi badan hukum, baik badan hukum korporasi maupun badan hukum yayasan.¹³⁵

Secara klasik badan hukum yang dikenal dalam hukum positif Indonesia adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), koperasi serta dana pensiun dan badan hukum privat seperti perseroan terbatas maupun keberadaan subak yang landasan hukumnya berdasarkan hukum adat. Badan hukum yang lain seperti negara, provinsi, kabupaten, dan kota, meskipun tidak diatur secara tegas dalam hukum positif sebagai badan hukum, pendapat umum

¹³³ Arifin P. Soeria Atmadja (1). Op.Cit. Hal. 126.

¹³⁴ Ali Rido. Op.Cit. Hal. 48-49.

¹³⁵ *Ibid.* Hal. 50.

para yuris maupun literatur yang ada mengategorikan sebagai badan hukum publik. Dalam *Burgerlijk Wetboek* Belanda Buku ke 2, Titel 1 Pasal 1 ayat (1), ayat (2), secara jelas disebutkan bahwa lembaga-lembaga seperti *Staat* (negara), *de Provincien* (provinsi), *de gemeenten* (kotapraja), *de waterschappen* (pengairan) seperti polder di Belanda, ditetapkan sebagai badan hukum publik berlandaskan atau bersumber pada *Grondwet*. Dalam KUHPerduta Indonesia, kriteria suatu lembaga dapat dikategorikan sebagai badan hukum tidak dirinci dengan jelas. Akan tetapi, secara umum disebutkan landasan hukumnya dalam Titel ke-Sembilan Pasal 1653 BW, tentang "*Van zedelijhe ligchamen*" atau "*rechtspersoon*" yang diterjemahkan secara keliru dengan cara menyimpulkan apa yang diatur dalam Pasal 1653 KUHPerduta tersebut yakni "Perkumpulan", sedangkan pengertian *zedelijhe ligchamen* menurut Fockema Andreae adalah *rechtspersoon* atau badan hukum.¹³⁶

Berdasarkan rumusan Pasal 1653 KUHPerduta tersebut, terdapat tiga jenis badan hukum ditinjau dari sudut pembentukannya yang terdiri atas:¹³⁷

- a. badan hukum yang **diadakan** oleh pemerintah;
- b. badan hukum yang **diakui** oleh pemerintah;
- c. badan hukum dengan **konstruksi keperdataan**.

Selanjutnya, perumusan Pasal 1653 KUHPerduta tersebut tidak secara tegas dan jelas bentuk yuridis landasan hukum pendirian badan hukum yang khususnya dilakukan oleh pemerintah. Dengan demikian, landasan yuridis pendirian tersebut dapat saja dilakukan dengan atau dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah atau keputusan presiden. Demikian pula apabila badan hukum tersebut didirikan oleh pemerintah daerah, apakah dapat dilakukan dengan peraturan daerah atau keputusan gubernur atau bupati? Perumusan Pasal 1653 KUHPerduta mengenai landasan hukum pendirian badan hukum, khususnya untuk badan hukum yang diadakan oleh pemerintah tersebut, jelas menunjukkan sistem terbuka, dalam arti badan hukum yang didirikan oleh pemerintah dapat dilakukan dengan undang-undang, atau peraturan

¹³⁶ Arifin P. Soeria Atmadja (1). *Op.Cit.* Hal. 127.

¹³⁷ R. Subekti dan R. Tjitrosudibio. *Op.Cit.* Pasal 1653

pemerintah atau dengan keputusan presiden. Hal tersebut berlaku pula bagi penguasa di daerah.¹³⁸

Sementara itu, badan hukum melalui konstruksi hukum perdata sebagaimana telah ditetapkan dalam undang-undang tersendiri, seperti perseroan terbatas dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, badan hukum koperasi dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1993 tentang Perkoperasian, dan badan hukum dana pensiun dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1998 tentang Dana Pensiun. Demikian pula halnya dengan BUMN dan BUMD yang diatur secara tersendiri dalam undang-undang yang bersifat umum seperti Perjan dalam *Indische Bedrijvenwet* (*Staatsblad* 1927 No. 417) maupun dalam undang-undang atau peraturan pemerintah yang secara khusus diterbitkan untuk mendirikan setiap masing-masing BUMN, atau peraturan daerah untuk mendirikan BUMD. Perbedaan yang secara signifikan antara BUMN dan BHMN terletak pada tujuan dan sifat usaha atau kegiatannya. Tujuan BUMN adalah mencari laba dan bersifat komersial, sedangkan tujuan BHMN adalah idil dan bersifat nirlaba, sedangkan persamaannya antara kedua badan hukum tersebut terletak pada modal badan hukum tersebut merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Selanjutnya, dari sudut doktrin kedua badan hukum tersebut telah memenuhi persyaratan materiil seperti kekayaannya yang terpisah dari kekayaan anggota organ badan hukum, tujuan tertentu, mempunyai kepentingan tertentu, maupun organisasi yang teratur.¹³⁹

3.2.3 Badan Hukum Perseroan

Di dalam pasal 1-angka 1 UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, berbunyi sebagai berikut:

“Perseroan Terbatas, yang selanjutnya disebut perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi

¹³⁸ Arifin P. Soeria Atmadja (1). *Op.Cit.* Hal. 129

¹³⁹ *Ibid.* Hal. 129-130.

persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya.”¹⁴⁰

Organ Perseroan adalah Rapat Umum Pemegang Saham, Direksi, dan Dewan Komisaris.¹⁴¹

Rapat Umum Pemegang Saham, yang selanjutnya disebut RUPS, adalah organ perseroan yang mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Dewan Komisaris dalam batas yang ditentukan dalam undang-undang ini dan/atau anggaran dasar.¹⁴²

Direksi adalah organ perseroan yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengurusan Perseroan untuk kepentingan Perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan serta mewakili Perseroan, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar.¹⁴³

Dewan Komisaris adalah organ perseroan yang bertugas melakukan pengawasan secara umum dan/atau khusus sesuai dengan anggaran dasar serta memberi nasihat kepada Direksi.¹⁴⁴

RUPS mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Dewan Komisaris, dalam batas yang ditentukan dalam undang-undang ini dan/atau anggaran dasar.¹⁴⁵

Dalam forum RUPS, pemegang saham berhak memperoleh keterangan yang berkaitan dengan Perseroan dari Direksi dan/atau Dewan Komisaris, sepanjang berhubungan dengan mata acara rapat dan tidak bertentangan dengan kepentingan Perseroan.¹⁴⁶

RUPS untuk mengubah anggaran dasar dapat dilangsungkan jika dalam rapat paling sedikit 2/3 (dua pertiga) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara

¹⁴⁰ *Indonesia* (h). Op.Cit. Pasal 1 angka 1.

¹⁴¹ *Ibid.* Pasal 1 angka 2.

¹⁴² *Ibid.* Pasal 1 angka 4.

¹⁴³ *Ibid.* Pasal 1 angka 5.

¹⁴⁴ *Ibid.* Pasal 1 angka 6.

¹⁴⁵ *Ibid.* Pasal 75 ayat (1).

¹⁴⁶ *Ibid.* Pasal 75 ayat (2).

hadir atau diwakili dalam RUPS dan keputusan adalah sah jika disetujui paling sedikit 2/3 (dua pertiga) bagian¹⁴⁷

RUPS untuk menyetujui penggabungan, peleburan, pengambilalihan, atau pemisahan, pengajuan permohonan agar Perseroan dinyatakan pailit, perpanjangan jangka waktu berdirinya, dan pembubaran Perseroan dapat dilangsungkan jika dalam rapat paling sedikit 3/4 (tiga perempat) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara hadir atau diwakili dalam RUPS dan keputusan adalah sah jika disetujui paling sedikit 3/4 (tiga perempat) bagian dari jumlah suara yang dikeluarkan, kecuali anggaran dasar menentukan kuorum kehadiran dan/atau ketentuan tentang persyaratan pengambilan keputusan RUPS yang lebih besar.¹⁴⁸

Direksi menjalankan pengurusan Perseroan untuk kepentingan Perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan.¹⁴⁹ Yang dapat diangkat menjadi anggota Direksi adalah orang perseorangan yang cakap melakukan perbuatan hukum, kecuali dalam waktu 5 (lima) tahun sebelum pengangkatannya pernah:

- a. dinyatakan pailit;
- b. menjadi anggota Direksi atau anggota Dewan Komisaris yang dinyatakan bersalah menyebabkan suatu Perseroan dinyatakan pailit; atau
- c. dihukum karena melakukan tindak pidana yang merugikan keuangan negara dan/atau yang berkaitan dengan sektor keuangan.

Anggota Direksi diangkat oleh RUPS.¹⁵⁰ Anggota Direksi tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian apabila dapat membuktikan:¹⁵¹

- a. kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;
- b. telah melakukan pengurusan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan;
- c. tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang mengakibatkan kerugian; dan

¹⁴⁷ *Ibid.* Pasal 88 ayat (1).

¹⁴⁸ *Ibid.* Pasal 89 ayat (1).

¹⁴⁹ *Ibid.* Pasal 92 ayat (1).

¹⁵⁰ *Ibid.* Pasal 94.

¹⁵¹ *Ibid.* Pasal 97 ayat (5).

- d. telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.

Direksi mewakili Perseroan baik di dalam maupun di luar pengadilan.¹⁵²

Anggota Direksi tidak berwenang mewakili Perseroan apabila:¹⁵³

- a. terjadi perkara di pengadilan antara Perseroan dengan anggota Direksi yang a. bersangkutan; atau
- b. anggota Direksi yang bersangkutan mempunyai benturan kepentingan dengan Perseroan.

Dalam hal terdapat keadaan sebagaimana tersebut di atas, yang berhak mewakili Perseroan adalah:¹⁵⁴

- a. anggota Direksi lainnya yang tidak mempunyai benturan kepentingan dengan Perseroan;
- b. Dewan Komisaris dalam hal seluruh anggota Direksi mempunyai benturan kepentingan dengan Perseroan; atau
- c. pihak lain yang ditunjuk oleh RUPS dalam hal seluruh anggota Direksi atau Dewan Komisaris mempunyai benturan kepentingan dengan Perseroan.

Direksi wajib menyerahkan laporan keuangan Perseroan kepada akuntan publik untuk diaudit apabila:¹⁵⁵

- a. kegiatan usaha Perseroan adalah menghimpun dan/atau mengelola dana masyarakat;
- b. Perseroan menerbitkan surat pengakuan utang kepada masyarakat;
- c. Perseroan merupakan Perseroan Terbuka;
- d. Perseroan merupakan persero;
- e. Perseroan mempunyai aset dan/atau jumlah peredaran usaha dengan jumlah nilai paling sedikit Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah); atau
- f. diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan.

¹⁵² *Ibid.* Pasal 98 ayat (1).

¹⁵³ *Ibid.* Pasal 99 ayat (1).

¹⁵⁴ *Ibid.* Pasal 99 ayat (2).

¹⁵⁵ *Ibid.* Pasal 68 ayat (1).

Dewan Komisaris melakukan pengawasan atas kebijakan pengurusan, jalannya pengurusan pada umumnya, baik mengenai Perseroan maupun usaha Perseroan, dan memberi nasihat kepada Direksi.¹⁵⁶ Yang dapat diangkat menjadi anggota Dewan Komisaris adalah orang perseorangan yang cakap melakukan perbuatan hukum, kecuali dalam waktu 5 (lima) tahun sebelum pengangkatannya pernah:¹⁵⁷

- a. dinyatakan pailit;
- b. menjadi anggota Direksi atau anggota Dewan Komisaris yang dinyatakan bersalah menyebabkan suatu Perseroan dinyatakan pailit; atau
- c. dihukum karena melakukan tindak pidana yang merugikan keuangan negara dan/atau yang berkaitan dengan sektor keuangan.

Anggota Dewan Komisaris diangkat oleh RUPS.¹⁵⁸ Anggota Dewan Komisaris tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian apabila dapat membuktikan:¹⁵⁹

- a. telah melakukan pengawasan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan;
- b. tidak mempunyai kepentingan pribadi baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan Direksi yang mengakibatkan kerugian; dan
- d. telah memberikan nasihat kepada Direksi untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.

Pembubaran Perseroan terjadi:¹⁶⁰

- a. berdasarkan keputusan RUPS;
- b. karena jangka waktu berdirinya yang ditetapkan dalam anggaran dasar telah berakhir;
- c. berdasarkan penetapan pengadilan;

¹⁵⁶ *Ibid.* Pasal 108 ayat (1).

¹⁵⁷ *Ibid.* Pasal 110 ayat (1).

¹⁵⁸ *Ibid.* Pasal 111.

¹⁵⁹ *Ibid.* Pasal 114 ayat (5).

¹⁶⁰ *Ibid.* Pasal 142 ayat (1).

- d. dengan dicabutnya kepailitan berdasarkan putusan pengadilan niaga yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, harta pailit Perseroan tidak cukup untuk membayar biaya kepailitan;
- e. karena harta pailit Perseroan yang telah dinyatakan pailit berada dalam keadaan insolvensi sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang; atau
- f. karena dicabutnya izin usaha Perseroan sehingga mewajibkan Perseroan melakukan
- e. likuidasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3.3 Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Dilihat dari sejarahnya, BUMN dahulu merupakan perusahaan-perusahaan Belanda yang dinasionalisasikan oleh pemerintah Indonesia. Tindakan yang telah diambil oleh Pemerintah terhadap perusahaan milik Belanda yang berada di dalam wilayah Republik Indonesia dalam rangka perjuangan pembebasan Irian Barat.¹⁶¹ Untuk melakukan nasionalisasi maka dikeluarkan Undang-Undang No. 86 Tahun 1958 Tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda.

Di dalam perkembangan selanjutnya, pemerintah berusaha untuk menyeragamkan bentuk badan usaha milik negara menjadi perusahaan negara dengan Undang-Undang No. 19 Tahun 1960 Tentang Perusahaan Negara.

Di dalam perkembangan selanjutnya berdasarkan pasal 1 UU No. 9 Tahun 1969 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1969 Tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara Menjadi Undang-Undang berbunyi:¹⁶²

¹⁶¹ Indonesia. (). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 1958 Tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan Milik Belanda Lembaran Negara Tahun 1958 Nomor 162*. Pertimbangan.

¹⁶² Indonesia (q). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1969 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1969 Tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara Menjadi Undang-Undang Lembaran Negara Tahun 1969 Nomor 16 Tambahan Lembaran Negara Nomor 2890*. Pasal 1.

“Kecuali dengan atau berdasarkan Undang-undang ditetapkan lain, usaha-usaha Negara berbentuk Perusahaan dibedakan dalam:

1. Perusahaan Jawatan, disingkat PERJAN;
2. Perusahaan Umum, disingkat PERUM;
3. Perusahaan Perseroan, disingkat PERSERO.”

Di dalam pasal 2 UU No. 9 Tahun 1969, dijelaskan mengenai perjan, perum dan persero, yang berbunyi sebagai berikut:¹⁶³

“(1) PERJAN adalah perusahaan Negara yang didirikan dan diatur menurut ketentuan-ketentuan yang termaktub dalam Indonesische Bedrivenwet (Staatsblad Tahun 1927 Nomor 419) sebagaimana yang telah beberapa kali dirubah dan ditambah.

(2) PERUM adalah perusahaan Negara yang didirikan dan diatur berdasarkan ketentuan-ketentuan yang termaktub dalam Undang-undang Nomor 19 Prp. Tahun 1960.

(3) PERSERO adalah perusahaan dalam bentuk Perseroan Terbatas seperti diatur menurut ketentuan-ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Dagang (Staatsblad Tahun 1847 Nomor 23) sebagaimana yang telah beberapa kali diubah dan ditambah baik yang saham-sahamnya untuk sebagiannya maupun seluruhnya dimiliki oleh Negara.”

Sejalan dengan amanat Undang-undang Nomor 9 Tahun 1969, Pemerintah membuat pedoman pembinaan BUMN yang mengatur secara rinci hal-hal yang berkaitan dengan mekanisme pembinaan, pengelolaan dan pengawasan yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1983, kemudian diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan (PERSERO), Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998 tentang Perusahaan Umum (PERUM) dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2000 tentang Perusahaan Jawatan (PERJAN).¹⁶⁴ Kini semua ketentuan mengenai Persero dan Perum sudah disatukan di dalam Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN.

Untuk bentuk perusahaan jawatan (perjan) sudah tidak ada lagi di dalam Undang-Undang No 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara. hal ini ditegaskan di dalam pasal 93 ayat (1) yang berbunyi:

¹⁶³ *Ibid.* Pasal 2.

¹⁶⁴ Indonesia (a). Op.Cit. Penjelasan

“Dalam waktu 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-undang ini mulai berlaku, semua BUMN yang berbentuk perusahaan jawatan (Perjan), harus telah diubah bentuknya menjadi Perum atau Persero.”¹⁶⁵

Berdasarkan pasal 9 UU No. 19 Tahun 2003 BUMN terdiri dari Persero dan Perum.¹⁶⁶

Menurut Friedmann diletakkan pada tiga bentuk perusahaan negara, yaitu:¹⁶⁷

a. *Departement government enterprise*, adalah perusahaannegara yang merupakan bagian integral dari suatu departemen pemerintahan yang kegiatannya bergerak di bidang *public utilities*.

Departement Government Enterprise, model ini dikenal dengan Perusahaan Jawatan (Perjan atau departemen *agency*), yang memiliki ciri: makna usaha adalah *public service*; usaha ini merupakan bagian dari suatu departemen; mempunyai hubungan hukum publik; hubungan usaha antara pemerintah yang melayani dan masyarakat yang dilayani; dipimpin oleh seorang kepala yang merupakan bawahan dari departemen; mempunyai dan memperoleh fasilitas negara; pengawasan dilakukan secara hirarki maupun secara fungsional.

b. *Statutory public corporation*, adalah perusahaan negara yang sebenarnya hampir sama dengan *departement government enterprise*, hanya dalam hal manajemen lebih otonom dan bidang usahanya masih tetap *public utilities*;

Statutory Public Corporation, model ini dikenal publik dengan *public corporation* atau perusahaan umum (Perum), yang memiliki ciri: makna usahanya adalah untuk melayani kepentingan umum, usaha dijalankan dengan prinsip efisiensi, efektivitas, dan *economic*

¹⁶⁵ *Ibid.* Pasal 93 ayat (1).

¹⁶⁶ *Ibid.* Pasal 9.

¹⁶⁷ Ibrahim R. *Landasan Filosofis Dan Yuridis Keberadaan BUMN : Sebuah Tinjauan*. Jurnal Hukum Bisnis, Volume 26 No. 1 Tahun 2007. Hal. 9.

cost accounting principles and manajement effectiveness, serta *public service*; berstatus badan hukum; bergerak dibidang jasa *vital (public utilities)*; berstatus badan hukum dan diatur dalam UU; mempunyai nama dan kekayaan sendiri, bebas bergerak seperti perusahaan swasta; dapat dituntut dan menuntut, hubungan hukumnya diatur menurut hukum swasta; modal seluruhnya dimiliki negara dari kekayaan negara yang dipisahkan, dapat mempunyai dan memperoleh dana dan kredit dalam dan luar negeri (obligasi); secara finansial harus dapat berdiri sendiri, kecuali ada politik pemerintah mengenai tarif dan harga dan diatur melalui subsidi pemerintah; dipimpin seorang direksi dan pegawainya adalah pegawai perusahaan negara yang diatur dalam ketentuan tersendiri di luar ketentuan yang berlaku bagi pegawai negeri; organisasi, tugas, wewenang, tanggungjawab dan tata cara tanggungjawab, pengawasan diatur secara khusus sesuai dengan UU; karena bergerak dibidang *public utility*, bila dipandang perlu untuk kepentingan umum, politik tarif dapat ditentukan oleh pemerintah; laporan tahunan perusahaan membuat neraca untung rugi dan neraca kekayaan disampaikan kepada pemerintah.

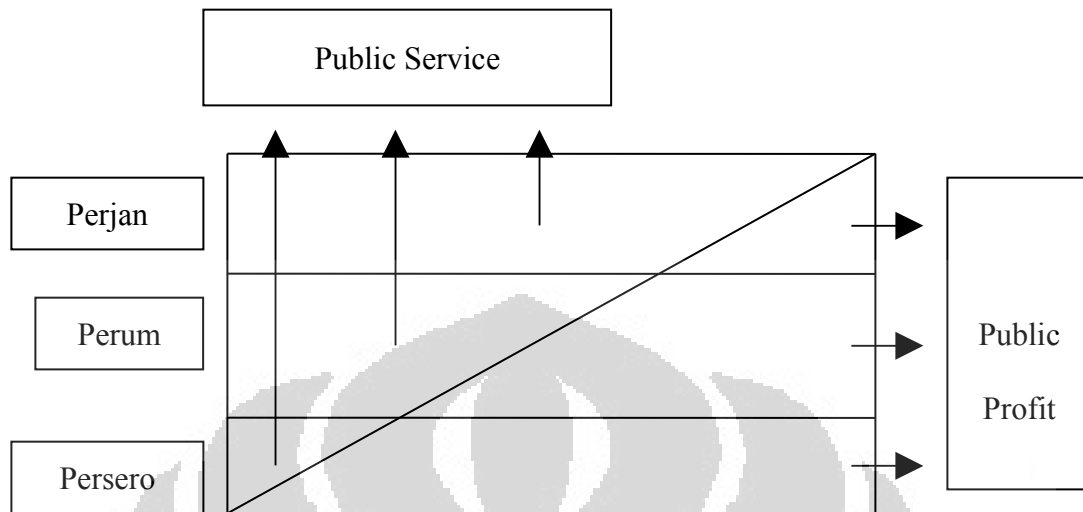
- c. *Commercial companies*, adalah perusahaan negara yang merupakan campuran dengan modal swasta dan diberlakukan hukum privat.

Commercial companies, model ini disebut juga perusahaan perseroan (*state company*) memiliki ciri berikut: makna usahanya untuk menumpuk keuntungan, pelayanan dan pembinaan organisasi yang baik, efektif, efisien dan ekonomis secara *business zakelijk*, *cost accounting principles*, *management*, *effectiveness* dan pelayanan umum yang baik, memuaskan dan memperoleh laba; status hukum adalah badan hukum perdata, yang berbentuk perseroan terbatas; hubungan usaha diatur menurut hukum perdata,

modal seluruh atau sebagiannya milik negara dari kekayaan negara yang dipisahkan, tidak memiliki fasilitas negara; dipimpin seorang direksi dan status pegawai adalah pegawai perusahaan biasa; peranan pemerintah adalah sebagai pemegang saham, intensitas *medezeggenschap* terhadap perusahaan bergantung besarnya jumlah saham yang dimiliki berdasarkan perjanjian antara pemerintah dengan pemilik lainnya.

Jika digambarkan dengan menggunakan grafik maka ketiga badan usaha di atas dapat dilihat sebagai berikut:¹⁶⁸

¹⁶⁸ Arifin P. Soeria Atmadja (3). *Op. Cit.*



Dalam tabel di atas dapat dilihat bahwa persero memiliki *public profit* yang tinggi dalam arti persero mencari keuntungan dan sedikit pelayanan umum. Perum memiliki keseimbangan di dalam mencari keuntungan dan pelayanan umum. Perjan memiliki sedikit dalam mencari keuntungan dan lebih banyak bergerak di dalam pelayanan umum.

Di dalam pasal 2 UU No. 19 Tahun 2003 dijelaskan mengenai maksud dan tujuan BUMN, yang berbunyi sebagai berikut:

“Maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah :

- a. memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;
- b. mengejar keuntungan;
- c. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
- d. menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi;
- e. turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.”¹⁶⁹

Di dalam pasal 4 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 dijelaskan mengenai modal BUMN yang berbunyi sebagai berikut:

¹⁶⁹ Indonesia (a). *Op.Cit.* Pasal 2.

“Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”¹⁷⁰

Di dalam penjelasan pasal 4 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 mengenai modal BUMN dijelaskan sebagai berikut:

“Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.”¹⁷¹

Pada setiap BUMN dibentuk satuan pengawasan intern yang merupakan aparat pengawas intern perusahaan.¹⁷² Satuan pengawasan intern dipimpin oleh seorang kepala yang bertanggung jawab kepada direktur utama.¹⁷³

Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN wajib membentuk komite audit yang bekerja secara kolektif dan berfungsi membantu Komisaris dan Dewan Pengawas dalam melaksanakan tugasnya.¹⁷⁴ Komite audit dipimpin oleh seorang ketua yang bertanggung jawab kepada Komisaris atau Dewan Pengawas.¹⁷⁵

Selain komite audit Komisaris atau Dewan Pengawas dapat membentuk komite lain yang ditetapkan oleh Menteri.¹⁷⁶

Hal yang sangat perlu diperhatikan di sini adalah mengenai pemeriksaan eksternal keuangan BUMN. Di dalam pasal 71 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 dijelaskan sebagai berikut:

“Pemeriksaan laporan keuangan perusahaan dilakukan oleh auditor eksternal yang ditetapkan oleh RUPS untuk Persero dan oleh Menteri untuk Perum.”¹⁷⁷

¹⁷⁰ *Ibid.* Pasal 4 ayat (1).

¹⁷¹ *Ibid.* Penjelasan Pasal 4 ayat (1).

¹⁷² *Ibid.* Pasal 67 ayat (1).

¹⁷³ *Ibid.* Pasal 67 ayat (2).

¹⁷⁴ *Ibid.* Pasal 70 ayat (1).

¹⁷⁵ *Ibid.* Pasal 70 ayat (2).

¹⁷⁶ *Ibid.* Pasal 70 ayat (3).

¹⁷⁷ *Ibid.* Pasal 71 ayat (1).

Di dalam penjelasan pasal 71 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 dijelaskan sebagai berikut:

“Pemeriksaan laporan keuangan (financial audit) perusahaan dimaksudkan untuk memperoleh opini auditor atas kewajaran laporan keuangan dan perhitungan tahunan perusahaan yang bersangkutan. Opini auditor atas laporan keuangan dan perhitungan tahunan dimaksud diperlukan oleh pemegang saham/Menteri antara lain dalam rangka pemberian acquit et decharge Direksi dan Komisaris/Dewan Pengawas perusahaan. Sejalan dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal, pemeriksaan laporan keuangan dan perhitungan tahunan Perseroan Terbatas dilakukan oleh akuntan publik.”¹⁷⁸

Di dalam pasal 71 ayat (2) UU No. 19 Tahun 2003 dijelaskan sebagai berikut:

“Badan Pemeriksa Keuangan berwenang melakukan pemeriksaan terhadap BUMN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”¹⁷⁹

Dari bunyi 71 ayat (1) dan (2) diketahui bahwa pemeriksaan eksternal BUMN dapat diperiksa oleh akuntan publik dan BPK. BPK sebenarnya tidak memiliki kewenangan untuk melakukan pemeriksaan keuangan terhadap BUMN. Hal ini akan lebih dijelaskan di dalam Bab 4.

Di dalam 74 UU No. 19 Tahun 2003, BUMN dapat melakukan privatisasi. Bunyi pasal 74 UU No. 19 Tahun 2003 adalah sebagai berikut:

“Privatisasi dilakukan dengan maksud untuk :

- a. memperluas kepemilikan masyarakat atas Persero;
- b. meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan;
- c. menciptakan struktur keuangan dan manajemen keuangan yang baik/kuat;
- d. menciptakan struktur industri yang sehat dan kompetitif;
- e. menciptakan Persero yang berdaya saing dan berorientasi global;
- f. menumbuhkan iklim usaha, ekonomi makro, dan kapasitas pasar.”

¹⁷⁸ *Ibid.* Penjelasan Pasal 71 ayat (1).

¹⁷⁹ *Ibid.* Pasal 71 ayat (2).

Privatisasi dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pemilikan saham Persero.¹⁸⁰

Di dalam pasal 86 UU No. 19 Tahun 2003 dijelaskan bahwa:

“Hasil Privatisasi dengan cara penjualan saham milik negara disetor langsung ke Kas Negara”¹⁸¹

Pemasukan uang hasil penjualan saham milik negara langsung ke kas negara adalah tindakan yang bertentangan dengan maksud dari privatisasi itu sendiri. Hal ini akan dianalisis lebih dalam di dalam Bab 4.

Menurut UU No. 19 Tahun 2003, persero didefinisikan sebagai berikut:

“Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.”¹⁸²

Pendirian Persero diusulkan oleh Menteri kepada Presiden disertai dengan dasar pertimbangan setelah dikaji bersama dengan Menteri Teknis dan Menteri Keuangan.¹⁸³

Perlu ditekankan bahwa untuk perseroan berlaku undang-undang mengenai perseroan terbatas, hal ini dapat dilihat di dalam pasal 11 UU No. 19 Tahun 2003 yang berbunyi sebagai berikut:

“Terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.”¹⁸⁴

Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas telah digantikan dengan Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

¹⁸⁰ *Ibid.* Pasal 74 ayat (2).

¹⁸¹ *Ibid.* Pasal 86 ayat (1).

¹⁸² *Ibid.* Pasal 1 angka 2.

¹⁸³ *Ibid.* Pasal 10 ayat (1).

¹⁸⁴ *Ibid.* Pasal 11.

Di dalam pasal 12 UU No. 19 Tahun 2003 dijelaskan mengenai maksud dan tujuan perseroan yaitu:

“Maksud dan tujuan pendirian Persero adalah :

- a. menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat;
- b. mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan.”¹⁸⁵

Di dalam pasal 13 UU No. 19 Tahun 2003 dijelaskan mengenai organ-organ perseroan yaitu RUPS, Direksi, dan Komisaris.¹⁸⁶

Menteri bertindak selaku RUPS dalam hal seluruh saham Persero dimiliki oleh negara dan bertindak selaku pemegang saham pada Persero dan perseroan terbatas dalam hal tidak seluruh sahamnya dimiliki oleh negara.¹⁸⁷

Pengangkatan dan pemberhentian Direksi dilakukan oleh RUPS.¹⁸⁸ Dalam hal Menteri bertindak selaku RUPS, pengangkatan dan pemberhentian Direksi ditetapkan oleh Menteri¹⁸⁹

Anggota Direksi diangkat berdasarkan pertimbangan keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, serta dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan Persero.¹⁹⁰ Pengangkatan anggota Direksi dilakukan melalui mekanisme uji kelayakan dan kepatutan¹⁹¹ Calon anggota Direksi yang telah dinyatakan lulus uji kelayakan dan kepatutan wajib menandatangani kontrak manajemen sebelum ditetapkan pengangkatannya sebagai anggota Direksi.¹⁹² Masa jabatan anggota Direksi ditetapkan 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.¹⁹³ Dalam hal Direksi terdiri atas lebih dari seorang anggota, salah seorang anggota Direksi diangkat sebagai direktur utama.¹⁹⁴

¹⁸⁵ *Ibid.* Pasal 12.

¹⁸⁶ *Ibid.* Pasal 13.

¹⁸⁷ *Ibid.* Pasal 14 ayat (1).

¹⁸⁸ *Ibid.* Pasal 15 ayat (1).

¹⁸⁹ *Ibid.* Pasal 15 ayat (2).

¹⁹⁰ *Ibid.* Pasal 16 ayat (1).

¹⁹¹ *Ibid.* Pasal 16 ayat (2).

¹⁹² *Ibid.* Pasal 16 ayat (3).

¹⁹³ *Ibid.* Pasal 16 ayat (4).

¹⁹⁴ *Ibid.* Pasal 16 ayat (5).

Anggota Direksi dilarang memangku jabatan rangkap sebagai:¹⁹⁵

- a. anggota Direksi pada BUMN, badan usaha milik daerah, badan usaha milik swasta, dan jabatan lain yang dapat menimbulkan benturan kepentingan;
- b. jabatan struktural dan fungsional lainnya pada instansi/lembaga pemerintah pusat dan daerah; dan/atau
- c. jabatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengangkatan dan pemberhentian Komisaris dilakukan oleh RUPS.¹⁹⁶ Dalam hal Menteri bertindak selaku RUPS, pengangkatan dan pemberhentian Komisaris ditetapkan oleh Menteri.¹⁹⁷ Anggota Komisaris diangkat berdasarkan pertimbangan integritas, dedikasi, memahami masalah-masalah manajemen perusahaan yang berkaitan dengan salah satu fungsi manajemen, memiliki pengetahuan yang memadai di bidang usaha Persero tersebut, serta dapat menyediakan waktu yang cukup untuk melaksanakan tugasnya.¹⁹⁸ Komposisi Komisaris harus ditetapkan sedemikian rupa sehingga memungkinkan pengambilan keputusan dapat dilakukan secara efektif, tepat dan cepat, serta dapat bertindak secara independen.¹⁹⁹ Masa jabatan anggota Komisaris ditetapkan 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.²⁰⁰

Komisaris bertugas mengawasi Direksi dalam menjalankan kepengurusan Persero serta memberikan nasihat kepada Direksi.²⁰¹ Dalam anggaran dasar dapat ditetapkan pemberian wewenang kepada Komisaris untuk memberikan persetujuan kepada Direksi dalam melakukan perbuatan hukum tertentu.²⁰² Berdasarkan anggaran dasar atau keputusan RUPS, Komisaris dapat melakukan tindakan pengurusan

¹⁹⁵ *Ibid.* Pasal 25.

¹⁹⁶ *Ibid.* Pasal 27 ayat (1).

¹⁹⁷ *Ibid.* Pasal 27 ayat (2).

¹⁹⁸ *Ibid.* Pasal 28 ayat (1).

¹⁹⁹ *Ibid.* Pasal 28 ayat (2).

²⁰⁰ *Ibid.* Pasal 28 ayat (3).

²⁰¹ *Ibid.* Pasal 31.

²⁰² *Ibid.* Pasal 32 ayat (1).

Persero dalam keadaan tertentu untuk jangka waktu tertentu.²⁰³ Anggota Komisaris dilarang memangku jabatan rangkap sebagai:²⁰⁴

- a. anggota Direksi pada BUMN, badan usaha milik daerah, badan usaha milik swasta, dan jabatan lain yang dapat menimbulkan benturan kepentingan; dan/atau
- b. jabatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3.4. Pemeriksaan Keuangan Negara Dan Pemeriksaan Keuangan BUMN (Persero)

Berdasarkan pasal II peraturan peralihan UUD yang dipertegas dengan penetapan pemerintah No. 11/UM tahun 1946 yang menetapkan berdirinya Badan Pemeriksa Keuangan 1 Januari 1947 dan pasal 2 menetapkan bahwa sebelum peraturan yang baru tentang susunan dan bekerjanya BPK, maka peraturan-peraturan mengenai *Algemene Rekenkamer* (jaman Hindia Belanda) masih tetap berlaku. *Algemene Rekenkamer* Hindia Belanda semula didirikan oleh Gubernur Jenderal Dandels pada tanggal 19 Desember 1808 yang diberi nama “*Generale Rekenkamer*” mengikuti sistem pemerintahan Perancis (Napoleon) yang menguasai Belanda pada saat itu. Pada masa pendudukan Inggris badan tersebut dihapuskan yang nanti didirikan kembali oleh komisi general pada tahun 1816, dengan nama *Algemene Rekenkamer*. Tugas dari pada *Algemene Rekenkamer* pada mulanya adalah alat pemerintah (raja) yang melakukan pengurusan keuangan negara. Dengan perubahan ketatanegaraan di negeri Belanda (*Groundwet*) 1848 yang menetapkan bahwa acara pengurusan dan pertanggungjawaban keuangan kolonial ditetapkan dengan *Wet* maka diperlakukan *Comptabiliteit Wet* (*Indische Comptabiliteit Wet* pada tahun 1867) yang diambil dari kodifikasi peraturan keuangan Napoleon yang tetap berlaku di negeri Belanda. Dalam *Regeringreglement* 1854 yang ditetapkan dalam pasal 66 ayat 1 tentang *Algemene Rekenkamer*. Dengan *Indische Comptabiliteit Wet* itu maka

²⁰³ *Ibid.* Pasal 32 ayat (2).

²⁰⁴ *Ibid.* Pasal 33.

penetapan anggaran negara tidak lagi ditetapkan oleh raja sendiri, tetapi oleh Staten General (pembuat undang-undang Belanda) dan pemerintah memberikan pertanggungjawaban kepada pembuat undang-undang tentang pelaksanaan anggaran yang telah ditetapkan setahun sekali.²⁰⁵

Oleh karena pihak pembuat undang-undang tidak mempunyai cukup waktu dan keahlian dalam melakukan pemeriksaan dan penerlitidan perhitungan dan pertanggungjawaban baik di negeri Belanda maupun di Indonesia maka tugas tersebut diserahkan kepada *Algemene Rekenkamer*. Untuk dapat melaksanakan tugasnya maka *Algemene Rekenkamer* diberi kedudukan dan kewenangan yang bebas dari pengaruh eksekutif, yang diatur di dalam pasal 43 sampai dengan pasal 59 ICW yang diubah tahun 1925. Kedudukan *Algemene Rekenkamer* inilah dilanjutkan dengan pasal 23 UUD 1945 yang pembentukannya diatur dalam undang-undang. Kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan sebagai alat atau di bawah kekuasaan raja seperti Perancis (Napoleon) dan dalam suasana UUD 1945 yang pernah dikenal yakni seperti diatur dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 1965 (diganti oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1973). Undang-Undang No. 5 Tahun 1973 diganti oleh Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan.²⁰⁶

Pengawasan adalah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah atau tujuan kebijakan yang telah ditentukan. Pengawasan tidak lepas kaitannya dengan pemeriksaan karena pemeriksaan itu pada hakekatnya adalah bagian dari pengawasan yang keduanya saling berhubungan. Pemeriksaan adalah tindakan membandingkan mengenai hal-hal yang telah dikerjakan menurut kenyataan dan seharusnya, apabila menurut kenyataan dan seharusnya telah sesuai berarti pekerjaan itu telah benar dikerjakan.²⁰⁷

Pemeriksaan intern ini kemudian dipertegas di dalam Pasal 33 ayat (3) PP No. 8 Tahun 2006 Tentang Pelaporan Keuangan Dan Kinerja Instansi Pemerintah yang berbunyi sebagai berikut:

²⁰⁵ H. Bohari. Op.Cit. Hal. 118-119.

²⁰⁶ *Ibid.* Hal. 119-120.

²⁰⁷ Yuswar Zainul Basri dan Mulyadi Subri. *Op.Cit.* Hal.6.

“Aparat pengawasan intern pemerintah pada Kementerian Negara/Lembaga/pemerintah daerah melakukan review atas Laporan Keuangan dan Kinerja dalam rangka meyakinkan keandalan informasi yang disajikan sebelum disampaikan oleh Menteri/Pimpinan Lembaga/gubernur/bupati/walikota kepada pihak-pihak sebagaimana diatur dalam Pasal 8 dan Pasal 11”²⁰⁸

Di dalam tubuh pemerintah sendiri (Departemen) ada Inspektorat Jenderal yang tugas pokoknya adalah mengamankan pelaksanaan tugas-tugas departemen menurut rencana kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh menteri, yang bersangkutan untuk melakukan.²⁰⁹

1. pemeriksaan semua unsur instansi di lingkungan departemen yang dipandang perlu meliputi bidang administrasi umum, administrasi keuangan, dan hasil-hasil fisik dari pelaksanaan proyek-proyek pembangunan
2. pengujian serta penilaian atas laporan berkala atau sewaktu-waktu dari setiap unsur/instansi di lingkungan departemen bersangkutan atas petunjuk menteri
3. pengusutan mengenai kebenaran laporan atau tentang hambatan penyimpangan atau penyalahgunaan di bidang administrasi atau keuangan yang dilakukan oleh unsur/instansi departemen.

Menurut pasal 23 E ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.²¹⁰ Hasil pemeriksaan tersebut selanjutnya diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.²¹¹

Di samping itu BPK juga merupakan suatu badan yang terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah serta melakukan pemeriksaan itu dari luar tubuh pemerintah, pemeriksaan ini bersifat ekstern. Ditinjau dari ruang lingkup pemeriksaan, BPK

²⁰⁸ Indonesia (r). Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2006 Tentang Pelaporan Keuangan Dan Kinerja Instansi Pemerintah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 25 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4614. Pasal 33 ayat (3).

²⁰⁹ Yuswar Zainul Basri dan Mulyadi Subri. *Op.Cit.* Hal. 8-9.

²¹⁰ Indonesia (e). *Op.Cit.* Pasal 23 E ayat (1).

²¹¹ *Ibid.* Pasal 23 E ayat (2).

berwenang memeriksa seluruh kekayaan baik yang tidak dipisahkan penguasaan dan pengurusannya (APBN dan APBD) maupun yang dipisahkan (BUMN).²¹²

Menurut Pasal 2 ayat (2) UU No. 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara yang berbunyi sebagai berikut:

“BPK melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.”²¹³

Kewenangan BPK di atas dapat dilihat dalam pasal 6 Undang-Undang 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang berbunyi:²¹⁴

“BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.”

Di dalam Pasal 3 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2004 yang berbunyi sebagai berikut:

“Pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh BPK meliputi seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.”²¹⁵

Mengenai kewenangan pemeriksaan BPK dalam seluruh yang menyangkut kekayaan negara berhubungan dengan Pasal 2 Undang-Undang No 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara berbunyi:²¹⁶

“Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi:

1. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
2. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
3. Penerimaan Negara;
4. Pengeluaran Negara;
5. Penerimaan Daerah;

²¹² Yuswar Zainul Basri dan Mulyadi Subri. *Op.Cit.* Hal. 7-8.

²¹³ Indonesia (f).*Op.Cit.* Pasal 2 ayat (2).

²¹⁴ Indonesia (g).*Op.Cit.* Pasal 6.

²¹⁵ Indonesia (f). *Op.Cit.* Pasal 3 ayat (1).

²¹⁶ Indonesia (d). *op.Cit.* Pasal 2.

6. Pengeluaran Daerah;
7. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah;
8. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
9. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah”
10. Di dalam pasal 9 ayat (1) Undang-Undang 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang berbunyi sebagai berikut:²¹⁷

“Dalam melaksanakan tugasnya, BPK berwenang:

- a. menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan;
- b. meminta keterangan dan/atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang, unit organisasi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara;
- c. melakukan pemeriksaan di tempat penyimpanan uang dan barang milik negara, di tempat pelaksanaan kegiatan, pembukuan dan tata usaha keuangan negara, serta pemeriksaan terhadap perhitungan-perhitungan, surat-surat, bukti-bukti, rekening koran, pertanggungjawaban, dan daftar lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara;
- d. menetapkan jenis dokumen, data, serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang wajib disampaikan kepada BPK;
- e. menetapkan standar pemeriksaan keuangan negara setelah konsultasi dengan Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah yang wajib digunakan dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
- f. menetapkan kode etik pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
- g. menggunakan tenaga ahli dan/atau tenaga pemeriksa di luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK;
- h. membina jabatan fungsional Pemeriksa;
- i. memberi pertimbangan atas Standar Akuntansi Pemerintahan; dan
- j. memberi pertimbangan atas rancangan sistem pengendalian intern Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah sebelum ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah.”

²¹⁷ Indonesia (s). *Op.Cit.* Pasal 9 ayat (1).

Di dalam pemeriksaan keuangan BUMN, menurut pasal 67 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 berbunyi:

“Pada setiap BUMN dibentuk satuan pengawasan intern yang merupakan aparat pengawas intern perusahaan.”²¹⁸

Di dalam pasal 67 ayat (2) UU No. 19 Tahun 2003 berbunyi:

“Satuan pengawasan intern sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dipimpin oleh seorang kepala yang bertanggung jawab kepada direktur utama.”²¹⁹

Menurut Pasal 70 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 berbunyi:

“Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN wajib membentuk komite audit yang bekerja secara kolektif dan berfungsi membantu Komisaris dan Dewan Pengawas dalam melaksanakan tugasnya.”²²⁰

Menurut Pasal 70 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 berbunyi:

“Komite audit sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dipimpin oleh seorang ketua yang bertanggung jawab kepada Komisaris atau Dewan Pengawas.”²²¹

Di dalam pasal 71 UU No. 19 Tahun 2003 dijelaskan mengenai pemeriksaan eksternal BUMN yang berbunyi sebagai berikut:

“Pasal 71

(1) Pemeriksaan laporan keuangan perusahaan dilakukan oleh auditor eksternal yang ditetapkan oleh RUPS untuk Persero dan oleh Menteri untuk Perum.

(2) Badan Pemeriksa Keuangan berwenang melakukan pemeriksaan terhadap BUMN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”²²²

Di dalam penjelasan Pasal 71 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 berbunyi sebagai berikut:

²¹⁸ *Indonesia* (a). *Op.Cit.* Pasal 67 ayat (1).

²¹⁹ *Ibid.* Pasal 67 ayat (2).

²²⁰ *Ibid.* Pasal 70 ayat (1).

²²¹ *Ibid.* Pasal 70 ayat (2).

²²² *Ibid.* Pasal 71 ayat (1) dan (2).

“Pemeriksaan laporan keuangan (financial audit) perusahaan dimaksudkan untuk memperoleh opini auditor atas kewajaran laporan keuangan dan perhitungan tahunan perusahaan yang bersangkutan. Opini auditor atas laporan keuangan dan perhitungan tahunan dimaksud diperlukan oleh pemegang saham/Menteri antara lain dalam rangka pemberian acquit et decharge Direksi dan Komisaris/Dewan Pengawas perusahaan. Sejalan dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal, pemeriksaan laporan keuangan dan perhitungan tahunan Perseroan Terbatas dilakukan oleh akuntan publik”²²³

Mengenai pemeriksaan keuangan negara dan pemeriksaan keuangan BUMN bila diperbandingkan maka dapat dilihat di dalam bagan di bawah ini:



Pemeriksaan Keuangan Negara	Pemeriksaan Keuangan BUMN
-----------------------------	---------------------------

²²³ *Ibid.* Penjelasan Pasal 71 ayat (1).

<p>Pemeriksaan Internal</p> <p>Aparat pengawasan intern pemerintah pada Kementerian Negara /Lembaga /pemerintah daerah melakukan review atas laporan keuangan dan kinerja dalam rangka meyakinkan keandalan informasi yang disajikan sebelum disampaikan oleh Menteri/Pimpinan Lembaga /gubernur /bupati/walikota</p>	<p>Pemeriksaan Internal</p> <p>Pada setiap BUMN dibentuk satuan pengawasan intern yang merupakan aparat pengawas intern perusahaan. Satuan pengawasan intern dipimpin oleh seorang kepala yang bertanggung jawab kepada direktur utama.</p> <p>Komisaris bertanggung jawab penuh atas pengawasan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN. Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN wajib membentuk komite audit yang bekerja secara kolektif dan berfungsi membantu Komisaris dan Dewan Pengawas dalam melaksanakan tugasnya</p>
<p>Pemeriksaan Eksternal</p> <p>BPK melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara</p> <p>BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara</p>	<p>Pemeriksaan Eksternal</p> <p>Di dalam BUMN dilakukan oleh:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Pemeriksaan laporan keuangan perusahaan dilakukan oleh auditor eksternal yang ditetapkan oleh RUPS untuk Persero dan oleh Menteri untuk Perum (akuntan publik) b. Badan Pemeriksa Keuangan berwenang melakukan pemeriksaan terhadap BUMN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

3.5 Pertanggungjawaban Keuangan Negara dan Pertanggungjawaban Keuangan BUMN (Persero)

Kata “pertanggungjawaban” secara etimologis berasal dari bentuk dasar kata majemuk “tanggung jawab”. Tanggung jawab sebagai suatu kata benda yang abstrak yang merupakan bentuk majemuk berasal dari dua suku kata yaitu “tanggung” dan “jawab”. Bila bentuk ini diimbui suatu awalan “per” dan ahiran “an”, maka akhiran tidak mungkin disisipkan diantara dua kata yang merupakan bentuk majemuk, karena akhiran tidak mungkin berubah fungsinya menjadi sisipan dalam suatu kata yang majemuk, sehingga perubahan bentuk dasar dari perkataan “tanggung jawab” setelah diimbui awalan “per” dan akhiran “an” menjadi “(per)tanggungjawab(an)” atau dirumuskan ke dalam suatu kesatuan bentuk kata benda, maka ia akan menjadi perkataan “pertanggungjawaban”.²²⁴

W.J.S Poerwadarminta mengartikan kata “tanggung jawab” sebagai keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau ada sesuatu hal, boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya). Ia mengaitkan tanggung jawab dengan sesuatu keharusan yang dibarengi dengan sanksi, bila terdapat sesuatu yang tidak beres dalam keadaan wajib menanggung segala sesuatu tersebut.²²⁵

Tanggung Jawab Keuangan Negara adalah kewajiban Pemerintah untuk melaksanakan pengelolaan keuangan negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, dan transparan, dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.²²⁶

Dapat ditarik suatu kesatuan pengertian yang umum mengenai pertanggungjawaban yakni bahwa meskipun seseorang mempunyai kebebasan dalam melaksanakan sesuatu tugas yang dibebankan kepadanya, namun ia tidak dapat membebaskan diri dari hasil atau akibat kebebasan perbuatannya dan ia dapat dituntut untuk melaksanakan secara layak apa yang diwajibkan kepadanya.²²⁷

²²⁴ Arifin P. Soeria Atmadja (4). *Mekanisme Pertanggungjawaban Negara Suatu Tinjauan Yuridis*. (Jakarta: PT. Gramedia, 1986). Hal. 42.

²²⁵ *Ibid.*

²²⁶ Indonesia (s). *Op.Cit.* Pasal 1 angka 7.

²²⁷ Arifin P. Soeria Atmadja (4). *Op.Cit.* Hal. 44-45.

Pertanggungjawaban APBN dilakukan oleh Presiden kepada DPR, hal ini dapat dilihat di dalam Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara yang berbunyi:

“Presiden menyampaikan rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN kepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.”²²⁸

Di dalam BUMN, menurut pasal 23 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 yang berbunyi sebagai berikut:

“Dalam waktu 5 (lima) bulan setelah tahun buku Persero ditutup, Direksi wajib menyampaikan laporan tahunan kepada RUPS untuk memperoleh pengesahan”²²⁹

Di dalam penjelasan pasal 23 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 yang berbunyi sebagai berikut:

“Laporan tahunan memuat antara lain:

- a. Perhitungan tahunan yang terdiri dari neraca akhir tahun buku yang baru lampau dan perhitungan laba rugi dari tahun buku yang bersangkutan serta penjelasan atas dokumen tersebut;
- b. Neraca gabungan dari perseroan yang tergabung dalam satu group, disamping neraca dari masing-masing perseroan tersebut;
- c. Laporan mengenai keadaan dan jalannya perseroan, serta hasil yang telah tercapai;
- d. Kegiatan utama perseroan dan perubahan selama tahun buku ;
- e. Rincian masalah yang timbul selama tahun buku yang mempengaruhi kegiatan perseroan;
- f. Nama anggota Direksi dan Komisaris; dan
- g. Gaji dan tunjangan lain bagi anggota Direksi dan honorarium serta tunjangan lain bagi anggota Komisaris.”

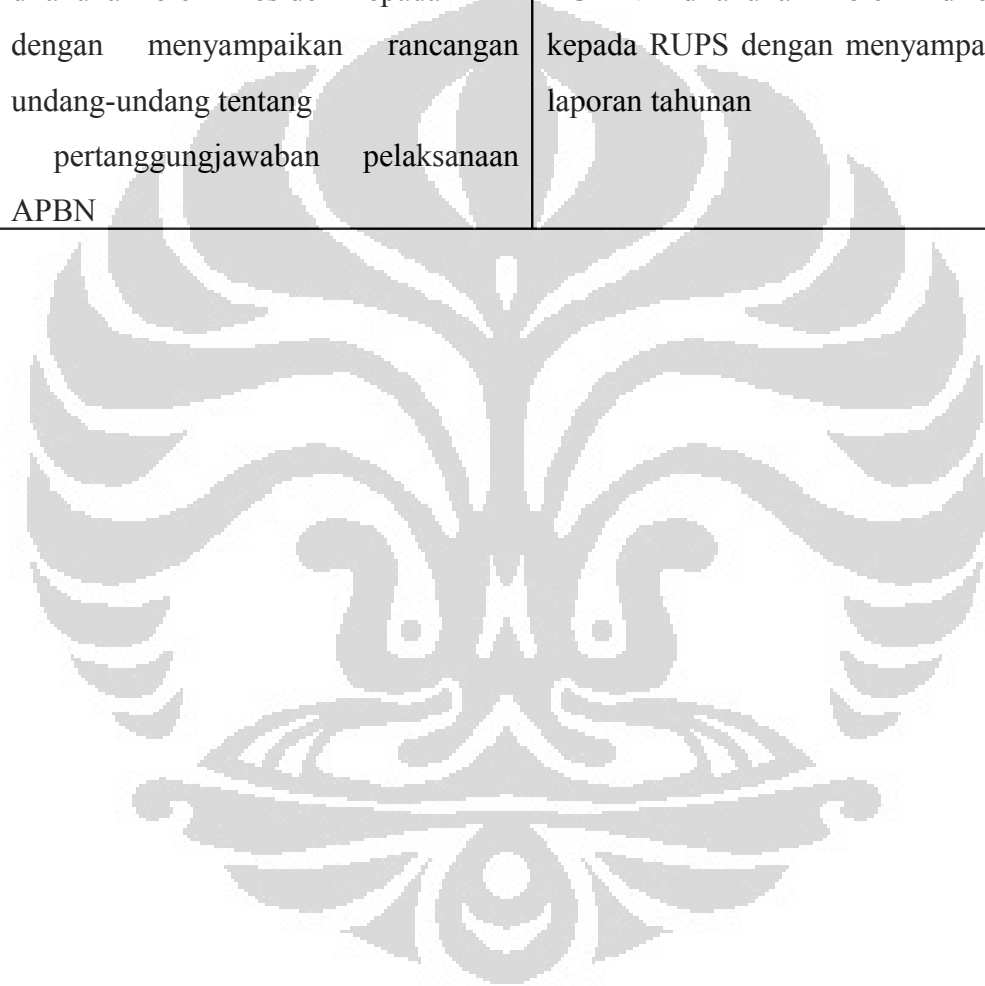
Di dalam BUMN persero, direktur melakukan pertanggungjawaban kepada RUPS dengan menyampaikan laporan tahunan.

²²⁸ *Indonesia* (d). *Op.Cit.* Pasal 30 ayat (1).

²²⁹ *Indonesia* (a). *Op.Cit.* Pasal 23 ayat (1)

Apabila membandingkan pertanggungjawaban keuangan negara dan pertanggungjawaban keuangan BUMN maka dapat dilihat di dalam bagan di bawah ini.

Pertanggungjawaban Keuangan Negara	Pertanggungjawaban Keuangan BUMN (Persero)
Pertanggungjawaban keuangan negara dilakukan oleh Presiden kepada DPR dengan menyampaikan rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN	Pertanggungjawaban keuangan BUMN dilakukan oleh direktur kepada RUPS dengan menyampaikan laporan tahunan



BAB 4
STATUS HUKUM PIUTANG BANK BUMN DALAM RANGKA
PENGELOLAAN PEREKONOMIAN NEGARA

DAN TERHAMBATNYA PENYELESAIAN KREDIT BERMASALAH

4.1 Status Hukum Kredit Bermasalah Bank BUMN

Telah diterangkan di dalam bab 2 bahwa ada beberapa pendapat mengenai status hukum dari piutang BUMN itu sendiri. Ada pendapat yang mengatakan bahwa kredit bermasalah bank BUMN adalah piutang dari negara dan ada pendapat yang mengatakan bahwa kredit bermasalah bank BUMN bukanlah piutang negara. masing-masing pendapat ini mempunyai cara yang berbeda dalam penyelesaian kredit bermasalah dari bank BUMN. Pendapat yang menjelaskan bahwa kredit bermasalah bank BUMN adalah piutang negara maka cara penyelesaiannya didasarkan kepada Undang-Undang 49 Prp Tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara. sebaliknya, pendapat yang menjelaskan bahwa kredit bermasalah bank BUMN bukanlah piutang dari negara maka cara penyelesaiannya didasarkan kepada cara-cara yang biasa dilakukan oleh bank pada umumnya.

Dengan adanya dualisme di dalam pengaturan penyelesaian piutang bank BUMN masyarakat dan praktisi menjadi bingung cara penyelesaian mana yang dapat digunakan. Untuk mengetahui cara penyelesaian yang akan dipilih maka hal yang harus dijawab terlebih dahulu apakah kredit bermasalah bank BUMN itu adalah piutang dari negara. Jawaban tersebut akan mengarahkan kepada cara penyelesaian piutang BUMN dalam hal ini khususnya adalah kredit bermasalah (*Non Performing Loan*) pada bank BUMN.

Untuk menjawab mengenai dualisme cara penyelesaian kredit bermasalah dari bank BUMN maka dapat dilihat dari tiga (3) buah analisis. Analisis- analisis tersebut adalah:

1. Berdasarkan peraturan perundang-undangan
2. Berdasarkan teori badan hukum
3. Berdasarkan sistem hukum

4.1.1. Status Hukum Kredit Bermasalah Bank BUMN Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan

Telah dijelaskan di dalam bab 2 mengenai peraturan perundang-undangan yang berpendapat bahwa kredit bermasalah BUMN adalah piutang negara dan pendapat yang mengatakan bahwa kredit bermasalah bank BUMN bukanlah piutang negara. Peraturan perundang-undangan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang 49 Tahun Prp 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara

Di dalam pasal 8 Undang-Undang 49 Prp Tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara dijelaskan yang dimaksud dengan piutang negara. isi pasal tersebut berbunyi:²³⁰

“Piutang negara atau hutang kepada Negara oleh Peraturan ini, ialah jumlah uang yang wajib dibayar kepada Negara atau Badan-badan yang baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh Negara berdasarkan suatu Peraturan, perjanjian atau sebab apapun.”

Penjelasan pasal 8 Undang-Undang 49 Prp Tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara menjelaskan bahwa:²³¹

“Dengan piutang Negara dimaksudkan hutang yang :

- a. Langsung terhutang kepada Negara dan oleh karena itu harus dibayar kepada Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah.
- b. Terhutang kepada badan-badan yang umumnya kekayaan dan modalnya sebagian atau seluruhnya milik Negara, misalnya Bank-bank Negara, PT-PT Negara, Perusahaan-perusahaan Negara, Yayasan Perbekalan dan Persediaan, Yayasan Urusan Bahan Makanan dan sebagainya.”

Perlu diketahui bahwa pada saat UU No. 49 Prp Tahun 1960 tersebut diundangkan, status hukum bank-bank negara belum berstatus hukum Perseroan Terbatas, sehingga rumusan piutang negara pada saat itu sejalan dengan status hukum bank-bank negara pada waktu itu. Karena dengan berubahnya status hukum bank-bank negara tersebut menjadi perseroan terbatas, maka status

²³⁰ Indonesia (c). *Op.Cit.* Pasal 8.

²³¹ *Ibid.* Penjelasan pasal 8.

hukum dari keuangan negara telah berubah status hukumnya menjadi keuangan persero bukan lagi merupakan keuangan negara lagi demikian pula piutangnya, sehingga rumusan tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan lingkungan kuasa hukum (*rechtsgebeid*) dari sebuah perseroan terbatas. Dan uang negara yang ditanamkan sebagai saham, bukan lagi uang negara, akan tetapi sudah berubah status hukum uang tersebut menjadi udang badan hukum perseroan terbatas yang sepenuhnya tunduk pada ketentuan UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.²³²

2. Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara

Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara berbunyi sebagai berikut:

“Piutang Negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada Pemerintah Pusat dan/atau hak Pemerintah Pusat yang dapat dinilai dengan uang sebagai akibat perjanjian atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau akibat lainnya yang sah.”

Dengan definisi mengenai piutang negara di atas telah dibuktikan bahwa kredit bermasalah bank BUMN tidak termasuk ke dalam piutang negara. Hal ini juga didukung oleh Fatwa Makamah Agung Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006 tanggal 16 Agustus 2009.²³³

3. Undang-Undang No 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

Pasal 2 Undang-Undang No 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara berbunyi:

“Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi:

- a. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;

²³² Arifin P. Soeria Atmadja (5). *Implikasi Hukum Arti Keuangan Negara Terhadap Piutang Badan Usaha Milik Negara. (Persero)*. (Jakarta: Workhsop Tentang Implikasi Hukum Pengertian Keuangan Negara Terhadap Piutang BUMN, PT Bank Mandiri, 23 Maret 2006). Hal. 6.

²³³ Fatwa Mahkamah Agung. *Op.Cit.* Hal. 2.

- b. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan Negara;
- d. Pengeluaran Negara;
- e. Penerimaan Daerah;
- f. Pengeluaran Daerah;
- g. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah;
- h. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.”

4. Undang-Undang No 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara berbunyi:

“Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.”²³⁴

Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara berbunyi:

“Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”.²³⁵

Penjelasan pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara berbunyi:²³⁶

“Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.”

²³⁴ Indonesia (a). *Op.Cit.* pasal 1 angka 1.

²³⁵ *Ibid.* Pasal 4 ayat (1).

²³⁶ *Ibid.* penjelasan pasal 4 ayat (1).

Pasal 11 Undang-Undang No 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara berbunyi:²³⁷

“Terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.”

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas telah digantikan oleh Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

5. Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan piutang Negara/Daerah

Di dalam pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah berbunyi sebagai berikut:

“Penghapusan Secara Bersyarat dan Penghapusan Secara Mutlak atas piutang Perusahaan Negara/Daerah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”²³⁸

Di dalam penjelasan pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah dinyatakan sebagai berikut:²³⁹

“Termasuk di dalam pengertian Perusahaan Negara/Daerah antara lain adalah badan usaha yang dimiliki negara/daerah dan berbentuk Perseroan atau Perusahaan Umum.”

Pengurusan mengenai penghapusan piutang negara ditemukan juga di dalam pasal 20 Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah yang berbunyi sebagai berikut:

²³⁷ *Ibid.* Pasal 11.

²³⁸ Indonesia (j)..Pasal 19.

²³⁹ *Ibid.* Penjelasan pasal 19.

“Tata cara Penghapusan Secara Bersyarat dan Penghapusan Secara Mutlak atas piutang Perusahaan Negara/Daerah yang pengurusan piutangnya diserahkan kepada PUPN, diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Keuangan.”²⁴⁰

6. Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah

Di dalam Peraturan pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 ini menghapus pasal 19 dan 20 Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah. Di dalam pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 menyatakan bahwa:²⁴¹

“Pada saat Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku:

1. Pengurusan Piutang Perusahaan Negara/Daerah untuk selanjutnya dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang Perseroan Terbatas dan Badan Usaha Milik Negara beserta peraturan pelaksanaannya.
2. Pengurusan Piutang Perusahaan Negara/Daerah yang telah diserahkan kepada Panitia Urusan Piutang Negara c.q. Direktorat Jenderal Piutang dan Lelang Negara dan usul penghapusan Piutang Perusahaan Negara/Daerah yang telah diajukan kepada Menteri Keuangan melalui Direktur Jenderal Piutang dan Lelang Negara tetap dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah beserta peraturan pelaksanaannya.”

Selain peraturan perundang-undangan di atas terdapat juga keputusan menteri keuangan sebagaimana telah dijelaskan di dalam bab 2. Keputusan menteri keuangan tersebut antara lain :

1. Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor: 61/KMK.08/2002 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara

²⁴⁰ *Ibid.* Pasal 20.

²⁴¹ Indonesia (k). *Op.Cit.* Pasal 2 ayat (1).

2. Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor: 301/KMK . 01/2002 Tentang Pengurusan Piutang Negara Kredit Perumahan Bank Tabungan Negara
3. Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor: 302/KMK . 01/2002 Tentang Pemberian Pertimbangan Atas Usul Penghapusan Piutang Negara Yang Berasal Dari Instansi Pemerintah Atau Lembaga Negara

Perbandingan peraturan perundang-undangan yang memiliki pendapat yang berbeda dapat dilihat di dalam tabel di bawah ini

Kredit Bermasalah Bank BUMN Adalah Piutang Negara	Kredit Bermasalah Bank BUMN Bukanlah Piutang Negara
1. Undang-Undang No. 49 Prp 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara	1. Undang-Undang No 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara
2. Undang-Undang No 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara	2. Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara
3. Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan piutang Negara/Daerah	3. Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah

Untuk mengetahui pendapat mana yang benar dari segi peraturan perundang-undangan maka akan digunakan asas-asas hukum di dalam peraturan perundang-undangan. Asas-asas hukum tersebut antara lain:

1. *Lex specialis derogat lex generalis* (undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum)²⁴²
2. *Lex superior derogat legi inferiori* (kalau terjadi konflik/pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang tinggi dengan yang rendah maka yang tinggilah yang harus didahulukan)²⁴³

²⁴² Kamus Hukum. http://www.kamushukum.com/kamushukum_entries. Diunduh pada tanggal 24 Oktober 2009.

²⁴³ *Ibid.*

3. *Lex posterior derogat legi priori* (peraturan perundang-undangan yang terkemudian menyisihkan peraturan perundang-undangan yang terdahulu)²⁴⁴

Menurut L.J van Apeldoorn undang-undang dibagi ke dalam dua (2) buah bentuk yaitu.²⁴⁵

1. Undang-undang dalam arti materiil yaitu sesuatu keputusan pemerintah, yang mengingat isinya disebut undang-undang, yaitu tiap-tiap keputusan pemerintah, yang menetapkan peraturan-peraturan yang mengikat secara umum (dengan perkataan lain, peraturan-peraturan hukum obyektif)
2. Undang-undang dalam arti formil yaitu keputusan pemerintah yang memperoleh nama undang-undang karena bentuk, dalam mana ia timbul. Di negeri Belanda undang-undang dalam arti formil adalah tiap-tiap keputusan yang ditetapkan oleh raja dan *Staten-Generaal* bersama-sama.

Di dalam pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 berbunyi sebagai berikut:²⁴⁶

“Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan rakyat”

DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Setiap Rancangan Undang-Undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Rancangan Undang-Undang (RUU) dapat berasal dari DPR, Presiden, atau DPD.²⁴⁷

RUU yang sudah disetujui bersama antara DPR dengan Presiden, paling lambat 7 (tujuh) hari kerja disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang. Apabila setelah 15 (lima belas) hari kerja, RUU yang sudah disampaikan kepada Presiden belum disahkan menjadi undang-undang,

²⁴⁴ *Ibid.*

²⁴⁵ L.J van Apeldoorn. *Pengantar Ilmu Huikum*. (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 1996). Hal. 80.

²⁴⁶ Indonesia (e). *Op.Cit.* Pasal 5 ayat (1).

²⁴⁷ *Proses Pembuatan Undang-Undang*. <http://civicseducation.wordpress.com/2008/03/25/proses-pembuatan-undang-undang/>. Diunduh pada tanggal 29 Nopember 2009.

Pimpinan DPR mengirim surat kepada presiden untuk meminta penjelasan. Apabila RUU yang sudah disetujui bersama tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak RUU tersebut disetujui bersama, RUU tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.²⁴⁸



Menurut Apeldoorn undang-undang dapat dibagi dalam undang-undang yang lebih tinggi dan undang-undang yang lebih rendah (*lex superior derogat legi inferiori*).²⁵⁰ Di dalam perkembangan selanjutnya kemudian berkembang asas-asas lain seperti *lex specialis derogat lex generalis* dan *lex posterior derogat legi priori*.

Jadi ada hirarki dalam undang-undang. Susunan tingkat undang-undang (jaman dahulu menurut Apeldoorn) ada sebagai berikut:²⁵¹

1. Undang-Undang dalam arti formil (undang-undang dasar)
2. *Algemene Maatregelen van Bestuur*
3. Peraturan-peraturan propinsi

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ *Ibid.*

²⁵⁰ L.J van Apeldoorn. *Op.Cit.* Hal. 81.

²⁵¹ *Ibid.* Hal. 81.

4. Peraturan-peraturan kotapraja dan menurut tingkatannya sederajat dengan itu ialah peraturan-peraturan daerah-daerah perairan (*waterschappen*), *veenschappen* dan *veenpolders*.

Yang dimaksud dengan Apeldoorn pada jaman sekarang adalah hirarki peraturan perundang-undangan yang ada di dalam pasal 2 Undang-Undang No 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangian dijelaskan mengenai jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:²⁵²

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah terdiri dari:
 - Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
 - Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
 - Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Dengan demikian setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi syarat formil dan materiil untuk dapat menggunakan asas-asas *lex superior derogat legi inferiori*, *lex specialis derogat lex generalis* dan *lex posterior derogat legi priori*.

Walaupun Undang-Undang No. 49 Prp 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara mengatur bahwa piutang BUMN adalah piutang negara, hal ini dapat dilihat di dalam pasal 8 Undang-Undang No. 49 Prp Tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara dijelaskan yang dimaksud dengan piutang negara. isi pasal tersebut berbunyi:²⁵³

²⁵² Indonesia (i). *Op.Cit.* Pasal 2.

²⁵³ Indonesia (c). *Op.Cit.* Pasal 8.

“Piutang negara atau hutang kepada Negara oleh Peraturan ini, ialah jumlah uang yang wajib dibayar kepada Negara atau Badan-badan yang baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh Negara berdasarkan suatu Peraturan, perjanjian atau sebab apapun.”

Penjelasan pasal 8 Undang-Undang No. 49 Prp 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara menjelaskan bahwa:²⁵⁴

“Dengan piutang Negara dimaksudkan hutang yang :

- a. Langsung terhutang kepada Negara dan oleh karena itu harus dibayar kepada Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah.
- b. Terhutang kepada badan-badan yang umumnya kekayaan dan modalnya sebagian atau seluruhnya milik Negara, misalnya Bank-bank Negara, PT-PT Negara, Perusahaan-perusahaan Negara, Yayasan Perbekalan dan Persediaan, Yayasan Urusan Bahan Makanan dan sebagainya.”

Dengan berlakunya Undang-Undang No 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara berdasarkan pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara berbunyi:

“Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”.²⁵⁵

Penjelasan pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara berbunyi:²⁵⁶

“Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.”

²⁵⁴ *Ibid.* Penjelasan pasal 8.

²⁵⁵ *Ibid.* Pasal 4 ayat (1).

²⁵⁶ *Ibid.* penjelasan pasal 4 ayat (1).

Pasal 11 Undang-Undang No 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara berbunyi:²⁵⁷

“Terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.”

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas telah digantikan oleh Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

UU. 49 Tahun 1960

UU No. 19 Tahun 2003.

Materiil	Formil	Materiil	Formil
Ya	Ya	Ya	Ya

Dengan melihat kepada bagan di atas bahwa UU No. 49 Prp 1960 dan UU No. 19 Tahun 2003 memenuhi persyaratan formil dan materiil oleh karena itu dapat digunakan asas hukum *Lex specialis derogat lex generalis* (undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum).

UU No. 19 Tahun 2003 mengatur bahwa BUMN memiliki kekayaan yang terpisahkan dari APBN dan dikelola berdasarkan prinsip perusahaan yang sehat membuat piutang yang dimiliki oleh BUMN tidak lagi menjadi piutang negara. Dalam hal ini berlaku asas *lex specialis derogat lex generalis* (undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum)

Berlakunya asas ini karena di dalam UU No. 49 Prp 1960 telah diatur bahwa piutang yang dimiliki oleh BUMN adalah piutang negara, tetapi kemudian muncul UU No 19 Tahun 2003 yang kemudian mengatur bahwa kekayaan yang dimiliki oleh BUMN tidak termasuk ke dalam APBN berarti terpisah dari keuangan negara dengan demikian piutang yang dimiliki BUMN bukan merupakan piutang negara.

Perbedaan pendapat selanjutnya adalah antara UU No. 17 Tahun 2003 dan UU No. 19 Tahun 2003.

²⁵⁷ *Ibid.* Pasal 11.

UU. 17 Tahun 2003

UU No. 19 Tahun 2003.

Materiil	Formil	Materiil	Formil
Ya	Ya	Ya	Ya

Dari bagan di atas dapat dilihat bahwa UU No. 17 Tahun 2003 dan UU No. 19 Tahun 2003 memenuhi persyaratan formil dan materiil oleh karena itu dapat digunakan asas *lex specialis derogat lex generalis* (undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum).

Di dalam UU No 17 Tahun 2003 diterangkan di dalam pasal 2 yang berbunyi sebagai berikut:

“Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi:

- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan Negara;
- d. Pengeluaran Negara;
- e. Penerimaan Daerah;
- f. Pengeluaran Daerah;
- g. **Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;**
- h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.”²⁵⁸

DI dalam pasal 2 huruf g UU No. 17 Tahun 2003 dijelaskan bahwa kekayaan pada BUMN merupakan keuangan negara, namun di dalam Undang-Undang No 19 Tahun 2003 pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara berbunyi:

²⁵⁸ Indonesia (d). *Op.Cit.* Pasal 2.

“Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”.²⁵⁹

Penjelasan pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara berbunyi:²⁶⁰

“Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.”

Pasal 11 Undang-Undang No 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara berbunyi:²⁶¹

“Terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.”

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas telah digantikan oleh Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

Semula UU No. 17 Tahun 2003 mengatur bahwa kekayaan BUMN termasuk ke dalam keuangan negara, dengan terbitnya UU No. 19 Tahun 2003 yang kemudian mengatur secara lebih spesifik mengenai BUMN mengatur bahwa kekayaan BUMN sudah bukan merupakan bagian dari keuangan negara. Dengan ini berlaku asas *lex specialis derogat lex generalis* (undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum).

Hal yang senada juga disampaikan oleh Fatwa Makamah Agung No. WKMA/Yud/20/VIII/2006 tanggal 16 Agustus 2006 yang pada isinya mengatakan sebagai berikut.²⁶²

²⁵⁹ *Ibid.* Pasal 4 ayat (1).

²⁶⁰ *Ibid.* penjelasan pasal 4 ayat (1).

²⁶¹ *Ibid.* Pasal 11.

²⁶² Fatwa Mahkamah Agung Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006. hal. 2.

“Bahwa begitu pula dengan adanya Undang-Undang No 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara maka ketentuan dalam pasal 2 huruf g (Undang-Undang No 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara) mengenai “kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah” juga tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum.”

PP No. 14 Tahun 2005

PP No. 33 Tahun 2006

Materiil	Formil	Materiil	Formil
Ya	Ya	Ya	Ya

Dari bagan di atas dapat dilihat bahwa antara PP No. 14 Tahun 2005 dengan PP Nomor 33 Tahun 2006 telah memenuhi persyaratan formil dan materiil berlaku asas *lex posterior derogat legi priori* (peraturan perundang-undangan yang terkemudian menyisihkan peraturan perundang-undangan yang terdahulu).

Di dalam pasal 19 PP No. 14 Tahun 2005 yang berbunyi sebagai berikut:

“Penghapusan Secara Bersyarat dan Penghapusan Secara Mutlak atas piutang Perusahaan Negara/Daerah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”²⁶³

Di dalam penjelasan pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah dinyatakan sebagai berikut:²⁶⁴

“Termasuk di dalam pengertian Perusahaan Negara/Daerah antara lain adalah badan usaha yang dimiliki negara/daerah dan berbentuk Perseroan atau Perusahaan Umum.”

Pengurusan mengenai penghapusan piutang negara ditemukan juga di dalam pasal 20 Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah yang berbunyi sebagai berikut:

“Tata cara Penghapusan Secara Bersyarat dan Penghapusan Secara Mutlak atas piutang Perusahaan Negara/Daerah yang pengurusan piutangnya

²⁶³ Indonesia (j).*Op.Cit.*Pasal 19.

²⁶⁴ *Ibid.* Penjelasan pasal 19.

diserahkan kepada PUPN, diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Keuangan.”²⁶⁵

Di dalam pasal 2 ayat (1) PP Nomor 33 Tahun 2006 yang berbunyi sebagai berikut:

“Pada saat Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku:

1. Pengurusan Piutang Perusahaan Negara/Daerah untuk selanjutnya dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang Perseroan Terbatas dan Badan Usaha Milik Negara beserta peraturan pelaksanaannya.
2. Pengurusan Piutang Perusahaan Negara/Daerah yang telah diserahkan kepada Panitia Urusan Piutang Negara c.q. Direktorat Jenderal Piutang dan Lelang Negara dan usul penghapusan Piutang Perusahaan Negara/Daerah yang telah diajukan kepada Menteri Keuangan melalui Direktur Jenderal Piutang dan Lelang Negara tetap dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah beserta peraturan pelaksanaannya.”²⁶⁶

PP Nomor 33 Tahun 2006 yang lahir kemudian menyisihkan PP No. 14 Tahun 2005 dengan demikian berlaku asas *lex posterior derogat legi priori* (peraturan perundang-undangan yang terkemudian menyisihkan peraturan perundang-undangan yang terdahulu).

Untuk keputusan-keputusan Menteri keuangan sebagaimana yang tersebut di bawah ini:

1. Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor: 61/KMK.08/2002 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara
2. Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor: 301/KMK . 01/2002 Tentang Pengurusan Piutang Negara Kredit Perumahan Bank Tabungan Negara
3. Peraturan menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor: 31/PMK.07/2005 Tentang Tata Cara Pengajuan Usul, Penelitian Dan Penetapan Penghapusan Piutang Perusahaan Negara/Daerah Dan Piutang Negara/Daerah

²⁶⁵ *Ibid.* Pasal 20.

²⁶⁶ Indonesia (k). *Op.Cit.* Pasal 2 ayat (1).

Untuk keputusan dan peraturan Menteri Keuangan di atas berlaku asas *lex superior derogat legi inferiori* (kalau terjadi konflik/pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang tinggi dengan yang rendah maka yang tinggilah yang harus didahulukan). Peraturan dan keputusan di atas bukanlah termasuk ke dalam peraturan perundang-undangan namun di dalam substansinya tidak boleh untuk bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peraturan dan keputusan menteri keuangan ini harus diubah dan disesuaikan dengan Undang-Undang No 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, dan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah.

Dengan demikian berdasarkan peraturan perundang-undangan Undang-Undang No 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, dan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah, kredit bermasalah yang dimiliki oleh bank BUMN bukanlah piutang negara sehingga kredit bermasalah (NPL) yang dipunyai oleh bank-bank BUMN diselesaikan menurut cara-cara yang biasa dipakai oleh bank-bank pada umumnya.

4.1.2. Status Hukum Kredit Bermasalah Bank BUMN Ditinjau Dari Sudut Teori Badan Hukum

Bentuk BUMN yang akan dianalisis adalah perusahaan perseroan, dimana bank BUMN yang memiliki kredit bermasalah (*Non Performing Loan*) adalah berbentuk perusahaan perseroan.

Dengan melihat ke dalam pasal 1 angka 1 UU No. 19 Tahun 2003 pengertian BUMN yang berbunyi:

“BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.”²⁶⁷

Dari definisi di atas dapat diambil unsur-unsur berdasarkan definisi tersebut. Unsur-unsur tersebut adalah:²⁶⁸

- a. Badan usaha atau perusahaan
- b. Modal badan usaha tersebut seluruhnya atau sebagian besar dimiliki oleh negara. Jika modal tersebut tidak seluruhnya dikuasai negara, maka agar tetap dikategorikan sebagai BUMN, negara minimum menguasai 51% modal tersebut.
- c. Di dalam usaha tersebut negara melakukan penyertaan secara langsung. Mengingat di sini ada penyertaan langsung, negara terlibat dalam menanggung resiko untung dan ruginya perusahaan. Menurut penjelasan pasal 4 ayat (3) UU No. 19 Tahun 2003, pemisahan kekayaan negara untuk dijadikan penyertaan dilakukan dengan cara penyertaan langsung negara kepada BUMN sehingga setiap penyertaan tersebut harus ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (PP).
- d. Modal penyertaan tersebut berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Kekayaan yang dipisahkan di sini adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal pada BUMN untuk dijadikan modal BUMN. Setelah itu selanjutnya pembinaan dan pengelolannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun pembinaan dan pengelolannya pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

UU No. 19 Tahun 2003 secara tegas menyebut bahwa modal BUMN adalah penyertaan langsung dari kekayaan negara yang dipisahkan. Dengan pemisahan ini,

²⁶⁷ Indonesia (a). *Op.Cit.* Pasal 1 angka 1.

²⁶⁸ Ridwan Khairandy. *Konsepsi Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Dalam Perusahaan Perseroan*. Jurnal Hukum Bisnis, Volume 26 No. 1 Tahun 2007. Hal. 33.

begitu negara melakukan penyertaan di perusahaan tersebut, penyertaan tersebut demi hukum menjadi kekayaan badan usaha. Pemisahan kekayaan ini merupakan konsekuensi hukum bagi badan hukum. Dengan demikian, secara yuridis modal tadi sudah menjadi kekayaan perusahaan, bukan kekayaan negara lagi.²⁶⁹

Di dalam bab 3 telah dijelaskan mengenai macam-macam teori mengenai badan hukum. Teori-teori tersebut adalah:²⁷⁰

1. Teori ke 1 mempergunakan suatu fiksi (fictie) atau suatu perumpamaan. Badan Hukum hanya diumpamakan saja seolah-olah seorang manusia, jadi dianggap seolah-olah dapat bertindak sebagai seorang manusia. Teori ini lazimnya dikatakan mula-mula diajukan oleh seorang sarjana-hukum yang bernama Von Savigni.
2. Teori ke 2 menganggap badan hukum tidak sebagai suatu fiksi atau perumpamaan, melainkan sebagai suatu kenyataan belaka (realitas). Para penganut teori ini menggambarkan badan hukum sebagai sesuatu yang tidak berbeda dari seorang manusia. Kalau seorang manusia bertindak dengan alat-alatnya (organ) berupa tangan, kaki, jari, mulut, otak dan lain sebagainya, maka badan-hukum juga bertindak dengan alat-alatnya berupa rapat anggota atau ketuanya dari badan hukum. Oleh karena alat-alat ini berupa orang-orang manusia juga, maka apabila ada syarat-syarat dalam peraturan-hukum yang melekat pada tubuh manusia, syarat-syarat ini dapat juga dipenuhi oleh badan-hukum. Teori ini sering dinamakan "*orgaantheorie*" dan mulai diajukan oleh seorang sarjana-hukum yang bernama Gierke.
3. Teori ke 3 menganggap badan-hukum sebagai kumpulan belaka dari orang-orang manusia. Menurut teori ini, kepentingan-kepentingan badan-hukum tidak lain dari pada kepentingan segenap orang-orang yang menjadi *background* dari badan-hukum itu, yaitu dari suatu negara segala penduduk atau segala warganegara, dari suatu

²⁶⁹ *Ibid.* Hal. 34.

²⁷⁰ Wirjono Projodikoro. *Op.Cit.* Hal. 8-9.

perkumpulan semua anggota, dari Yayasan semua yang mendapat hasil bekerja yayasan.

Dalam menganalisis status hukum piutang bank BUMN maka harus dijawab terdahulu mengenai status hukum dari BUMN dalam hal ini perseroan apakah merupakan badan hukum atau tidak. Untuk menjawab hal tersebut di atas maka akan digunakan teori badan hukum. Teori badan hukum yang digunakan adalah teori organ. Seperti telah diterangkan di atas mengenai teori organ ini berbunyi.²⁷¹

“teori ini menganggap badan hukum sebagai sesuatu yang tidak berbeda dari seorang manusia. Kalau seorang manusia bertindak dengan alat-alatnya (organ) berupa tangan, kaki, jari, mulut, otak dan lain sebagainya, maka badan-hukum juga bertindak dengan alat-alatnya berupa rapat anggota atau ketuanya dari badan hukum. Oleh karena alat-alat ini berupa orang-orang manusia juga, maka apabila ada syarat-syarat dalam peraturan-hukum yang melekat pada tubuh manusia, syarat-syarat ini dapat juga dipenuhi oleh badan-hukum.”

Pembuktian BUMN sebagai badan hukum melalui teori organ dapat dilihat dengan adanya perangkat-perangkat yang dimiliki oleh BUMN (perseroan) di bawah ini:

a. Rapat Umum Pemegang Saham

Menteri bertindak selaku RUPS dalam hal seluruh saham Persero dimiliki oleh negara dan bertindak selaku pemegang saham pada Persero dan perseroan terbatas dalam hal tidak seluruh sahamnya dimiliki oleh negara.²⁷²

b. Direksi

Pengurusan BUMN dilakukan oleh Direksi.²⁷³ Pengangkatan dan pemberhentian Direksi dilakukan oleh RUPS.²⁷⁴ Direksi bertanggung jawab penuh atas pengurusan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN serta mewakili BUMN, baik di dalam maupun di luar

²⁷¹ *Ibid.*

²⁷² *Ibid.* Pasal 14 ayat (1).

²⁷³ *Ibid.* pasal 5 ayat (1)

²⁷⁴ *Ibid.* Pasal 15 ayat (1)

pengadilan.²⁷⁵ Dalam melaksanakan tugasnya, anggota Direksi harus mematuhi anggaran dasar BUMN dan peraturan perundang-undangan serta wajib melaksanakan prinsip-prinsip profesionalisme, efisiensi, transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, serta kewajaran.²⁷⁶

c. Komisaris

Komisaris Pengawas bertanggung jawab penuh atas pengawasan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN.²⁷⁷ Pengangkatan dan pemberhentian Komisaris dilakukan oleh RUPS.²⁷⁸ Dalam melaksanakan tugasnya, Komisaris harus mematuhi Anggaran Dasar BUMN dan ketentuan peraturan perundang-undangan serta wajib melaksanakan prinsip-prinsip profesionalisme, efisiensi, transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, serta kewajaran.²⁷⁹

Dengan adanya organ-organ BUMN Perseroan di atas maka sesuai dengan teori organ bahwa BUMN merupakan suatu badan hukum. Sebagai badan hukum ada syarat-syarat yang harus dipenuhi sebagaimana telah dijelaskan di dalam bab 3. syarat-syarat tersebut adalah:²⁸⁰

1. mempunyai kekayaan terpisah;
2. mempunyai tujuan tertentu;
3. mempunyai kepentingan tertentu;
4. mempunyai organisasi teratur.

Syarat pertama adalah mempunyai kekayaan yang terpisah. Maksud mempunyai kekayaan yang terpisah adalah agar harta kekayaan yang terpisah ini sengaja diadakan dan memang diperlukan sebagai alat untuk mengejar sesuatu tujuan tertentu dalam hubungan hukum. Dengan demikian, harta kekayaan tersebut menjadi objek tuntutan tersendiri dari pihak ketiga yang mengadakan hubungan hukum

²⁷⁵ *Ibid.* Pasal 5 ayat (2).

²⁷⁶ *Ibid.* Pasal 5 ayat (3)

²⁷⁷ *Ibid.* Pasal 6 ayat (2)

²⁷⁸ *Ibid.* Pasal 27 ayat (1).

²⁷⁹ *Ibid.* Pasal 6 ayat (3)

²⁸⁰ Arifin P. Soeria Atmadja (1). Op.Cit. Hal. 94.

dengan badan hukum tersebut, dan sekaligus merupakan jaminan baginya. Badan hukum mempunyai tanggung jawab sendiri dan hartanya terpisah dari harta kekayaan anggota badan hukum.

Untuk mengetahui bahwa BUMN perseroan memiliki kekayaan yang terpisah maka harus diperjelas terdahulu di dalam pasal 11 Undang-Undang No 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara yang berbunyi:²⁸¹

“Terhadap persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.”

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas sudah digantikan oleh Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

Di dalam Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas pasal 3 ayat (1) berbunyi: ²⁸²

“Pemegang saham Perseroan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama Perseroan dan tidak bertanggung jawab atas kerugian Perseroan melebihi saham yang dimiliki. Penjelasan nya berbunyi Ketentuan dalam ayat ini mempertegas ciri Perseroan bahwa pemegang saham hanya bertanggung jawab sebesar setoran atas seluruh saham yang dimilikinya dan tidak meliputi harta kekayaan pribadinya.”

Dari pasal tersebut di atas dapat dilihat bahwa terjadi suatu pemisahan kekayaan antara pemegang saham dengan kekayaan yang dimiliki oleh perseroan. Ketika terjadi suatu kerugian pada perseroan maka kekayaan pribadi dari pemegang saham tidak perlu dijadikan pembayaran kerugian perseroan. Hal yang sebaliknya juga berlaku apabila pemegang saham mempunyai utang pribadi maka kekayaan yang dimiliki perseroan tidak dapat digunakan untuk membayar utang pribadi pemegang saham karena adanya pemisahan kekayaan antara pemegang saham dengan kekayaan perseroan.

²⁸¹ Indonesia (a). *Op.Cit.* pasal 11.

²⁸² Indonesia (h).*Op.Cit.* Pasal 3 ayat (1).

Syarat kedua dari badan hukum adalah mempunyai tujuan tertentu. Maksud mempunyai tujuan tertentu adalah tujuan dari badan hukum dapat berupa tujuan yang idiil atau komersil, profit atau non-profit. Tujuan itu adalah tujuan tersendiri dari badan hukum. Karena itu, tujuan bukanlah merupakan kepentingan pribadi dari satu atau beberapa orang anggota organ badan hukum.²⁸³

BUMN perseroan sebagai suatu badan hukum juga mempunyai suatu tujuan tertentu seperti yang ada di dalam pasal 12 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara yang berbunyi:²⁸⁴

- “Tujuan-tujuan BUMN perseroan adalah:
- a. menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat;
 - b. mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan.”

Syarat ketiga dari badan hukum adalah mempunyai kepentingan tertentu. Sebagaimana telah dijelaskan di dalam bab 3 mengenai kepentingan tertentu maksudnya adalah dalam kaitannya badan hukum mempunyai harta kekayaan yang terpisah dari anggotanya. Badan hukum dalam usaha mencapai tujuannya mempunyai kepentingan tersendiri yang merupakan hak-hak subjektif sebagai akibat dan peristiwa hukum yang dilindungi oleh hukum. Oleh sebab itu, badan hukum dapat menuntut dan mempertahankan kepentingannya terhadap pihak ketiga dalam pergaulan hukum.

Mengenai adanya kepentingan tertentu ini dapat dilihat di dalam pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara yang berbunyi:²⁸⁵

“Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.”

²⁸³ Arifin P. Soeria Atmadja (1). *Op.Cit.* Hal. 125.

²⁸⁴ Indonesia (a). *Op.Cit.* pasal 12.

²⁸⁵ *Ibid.* Pasal 1 angka 2.

Dengan melihat ke dalam definisi dari persero di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa kepentingan yang dimiliki oleh persero adalah untuk mencari keuntungan.

Menurut pasal 5 ayat (2) UU No. 19 Tahun 2003 yang berbunyi sebagai berikut:

“Direksi bertanggung jawab penuh atas pengurusan BUMN untuk **kepentingan** dan tujuan BUMN serta mewakili BUMN, baik di dalam maupun di luar pengadilan.”

Syarat ke empat sebuah badan hukum adalah mempunyai organisasi teratur. Sebagaimana telah dijelaskan di dalam bab 3 bahwa yang dimaksudkan mengenai mempunyai organisasi yang teratur adalah badan hukum sebagai suatu konstruksi hukum dalam pergaulan hukum atau – *rechtsbetrekking*, diterima sebagai layaknya subyek hukum manusia. Namun, hal yang penting yang perlu diperhatikan adalah bahwa badan hukum tidak mungkin dapat bertindak tanpa organ-organnya. Oleh karena itu, suatu organisasi yang teratur dengan pembagian tugas dan tanggung jawab yang baku dan jelas (*stelselmatige arbeidsdeling*) perlu diciptakan agar tidak menimbulkan masalah bagi badan hukum dalam mencapai tujuannya.²⁸⁶

BUMN perseroan sebagai badan hukum juga memenuhi persyaratan ini. BUMN mempunyai organ-organ seperti berikut ini:

Rapat Umum Pemegang Saham

Menteri bertindak selaku RUPS dalam hal seluruh saham Persero dimiliki oleh negara dan bertindak selaku pemegang saham pada Persero dan perseroan terbatas dalam hal tidak seluruh sahamnya dimiliki oleh negara.²⁸⁷

Direksi

Pengurusan BUMN dilakukan oleh Direksi.²⁸⁸ Pengangkatan dan pemberhentian Direksi dilakukan oleh RUPS.²⁸⁹ Direksi bertanggung jawab

²⁸⁶ Arifin P. Soeria Atmadja (1). *Op.Cit.* Hal. 126.

²⁸⁷ Indonesia (a). *Op.Cit.*. Pasal 14 ayat (1).

²⁸⁸ *Ibid.* pasal 5 ayat (1)

²⁸⁹ *Ibid.* Pasal 15 ayat (1)

penuh atas pengelolaan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN serta mewakili BUMN, baik di dalam maupun di luar pengadilan.²⁹⁰ Dalam melaksanakan tugasnya, anggota Direksi harus mematuhi anggaran dasar BUMN dan peraturan perundang-undangan serta wajib melaksanakan prinsip-prinsip profesionalisme, efisiensi, transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, serta kewajaran.²⁹¹

c. **Komisaris**

Komisaris Pengawas bertanggung jawab penuh atas pengawasan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN.²⁹² Pengangkatan dan pemberhentian Komisaris dilakukan oleh RUPS.²⁹³ Dalam melaksanakan tugasnya, Komisaris harus mematuhi Anggaran Dasar BUMN dan ketentuan peraturan perundang-undangan serta wajib melaksanakan prinsip-prinsip profesionalisme, efisiensi, transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, serta kewajaran.²⁹⁴

Dengan terpenuhinya teori badan hukum dan syarat-syarat badan hukum, maka BUMN perseroan merupakan suatu badan hukum. Sebagai suatu badan hukum, BUMN perseroan merupakan suatu subyek hukum.

Subyek hukum merupakan penyanggah hak dan kewajiban dan dapat melakukan perbuatan hukum. BUMN sebagai subyek hukum mempunyai hak dan kewajiban serta dapat melakukan perbuatan hukum. Negara sebagai subyek hukum mempunyai hak dan kewajiban dan dapat melakukan perbuatan hukum, namun hak dan kewajiban negara berbeda dengan hak dan kewajiban BUMN.

Suatu subyek hukum tidak dapat dimiliki oleh subyek hukum yang lain. Apabila subyek hukum dimiliki oleh subyek hukum yang lain maka salah satunya bukanlah subyek hukum. Dengan demikian jika kekayaan negara adalah kekayaan BUMN maka BUMN haruslah bukan merupakan subyek hukum.

²⁹⁰ *Ibid.* Pasal 5 ayat (2).

²⁹¹ *Ibid.* Pasal 5 ayat (3).

²⁹² *Ibid.* Pasal 6 ayat (2).

²⁹³ *Ibid.* Pasal 27 ayat (1).

²⁹⁴ *Ibid.* Pasal 6 ayat (3).

Namun dengan teori badan hukum dan tepenuhinya syarat-syarat badan hukum, BUMN adalah subyek hukum. Dengan demikian BUMN sebagai subyek hukum tidak dapat dimiliki oleh negara sebagai badan hukum publik akan tetapi dimiliki negara sebagai pemegang saham dan berlaku lingkungan kuasa hukum perdata bukan lingkungan kuasa hukum publik. Dengan demikian keuangan BUMN bukanlah merupakan keuangan negara sehingga kredit bermasalah bank BUMN bukanlah piutang negara.

Ridwan Khairandy berpendapat bahwa modal BUMN adalah penyertaan langsung dari kekayaan negara yang dipisahkan. Dengan pemisahan ini negara melakukan penyertaan di perusahaan tersebut sehingga demi hukum kekayaan negara tersebut telah menjadi kekayaan badan usaha. Jadi secara yuridis modal BUMN adalah kekayaan perusahaan bukan lagi kekayaan negara.²⁹⁵

Erman Rajagukguk berpendapat mengenai status hukum dari kekayaan BUMN bukanlah kekayaan negara.²⁹⁶ Pendapat Erman Rajagukguk adalah Pasal 1 ayat (2) UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menyatakan bahwa.²⁹⁷

“Perusahaan Persero, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.”
Selanjutnya Pasal 11 menyebutkan.²⁹⁸

“Terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.”

Karakteristik suatu badan hukum adalah pemisahan harta kekayaan badan hukum dari harta kekayaan pemilik dan pengurusnya. Dengan demikian suatu Badan Hukum yang berbentuk Perseroan Terbatas memiliki kekayaan yang terpisah dari

²⁹⁵ Ridwan Khairandy. *Op.Cit.* Hal. 32.

²⁹⁶ Erman Rajagukguk. *Pengertian Keuangan Negara Dan Kerugian Negara.* (Jakarta: Disampaikan pada Diskusi Publik “Pengertian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi” Komisi Hukum Nasional (KHN) RI, 26 Juli 2006). Hal. 2.

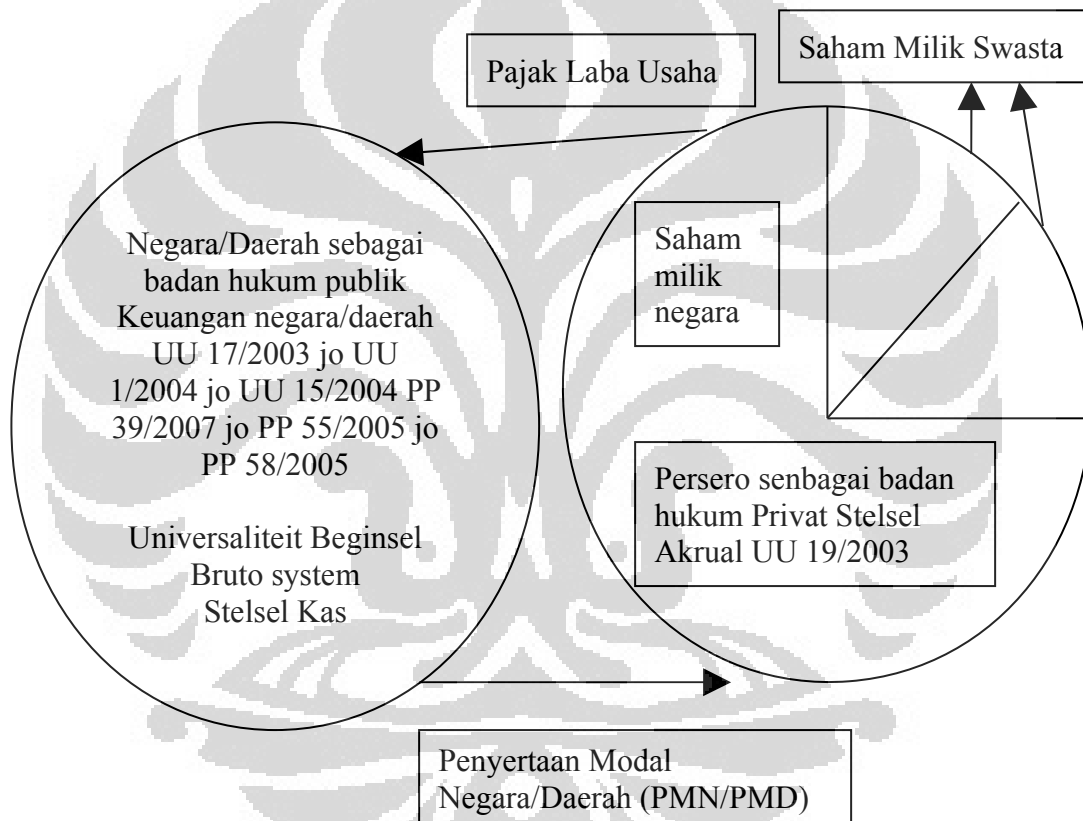
²⁹⁷ *Ibid.*

²⁹⁸ *Ibid.*

kekayaan Direksi (sebagai pengurus), Komisaris (sebagai pengawas), dan Pemegang Saham (sebagai pemilik). Berdasarkan hal-hal tersebut di atas kekayaan BUMN Persero sebagai badan hukum bukanlah kekayaan negara.²⁹⁹

Di bawah ini akan dijelaskan mengenai tranformasi status hukum uang negara/daerah-uang privat.

TRANFORMASI HUKUM STATUS HUKUM UANG NEGARA/DAERAH-UANG PRIVAT³⁰⁰



Konsekuensi logis adanya penyertaan modal pemerintah pada perseroan terbatas adalah pemerintah ikut menanggung resiko dan bertanggungjawab terhadap kerugian usaha yang dibiayainya. Dalam menanggung resiko dan bertanggungjawab atas kerugian ini, kedudukan pemerintah tidak dapat berposisi sebagai badan hukum

²⁹⁹ *Ibid.*

³⁰⁰ Arifin P. Soeria Atmadja (1). *Op.Cit.* Hal. 117.

publik. Hal demikian disebabkan tugas pemerintah sebagai badan hukum publik adalah *bestuurszorg*, yaitu tugas yang meliputi segala lapangan kemasyarakatan dan suatu konsep negara hukum modern yang memperhatikan kepentingan seluruh rakyat. Konsekuensinya adalah jika badan hukum publik harus menanggung resiko dan bertanggungjawab atas kerugian suatu usaha tersebut, fungsi publik tersebut tidak akan optimal dan maksimal dijalankan oleh pemerintah. Dengan dasar pemahaman tersebut, kedudukan pemerintah dalam perseroan terbatas tidak dapat dikatakan sebagai mewakili negara sebagai badan hukum publik. Pemahaman tersebut harus ditegaskan sebagai bentuk afirmatif pemakaian hukum privat dalam perseroan terbatas, yang sahamnya antara lain dimiliki oleh pemerintah. Dengan mengemukakan dasar logika hukum atas aspek kerugian negara dalam perseroan terbatas, yang seluruh atau salah satu sahamnya dimiliki oleh negara berarti konsep kerugian negara dalam pengertian merugikan keuangan negara tidak terpenuhi. Hal ini disebabkan ketika pemerintah sebagai badan hukum dalam perseroan terbatas, apakah 51% atau seluruhnya, pada saat itu juga imunitas publik dan negara hilang, dan terputus hubungan hukum publiknya dengan keuangan yang telah berubah dalam bentuk saham, demikian pula ketentuan pengelolaan, pertanggungjawaban dan pemeriksaan keuangan dalam bentuk saham tersebut otomatis berlaku dan berpedoman pada UU No. 40 Tahun 2007 dan semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Negara Republik Indonesia. Kondisi demikian mengakibatkan putusnya keuangan yang ditanamkan dalam perseroan terbatas sebagai keuangan negara sehingga berubah status hukumnya menjadi keuangan perseroan terbatas karena telah terjadi transformasi hukum dan keuangan publik menjadi keuangan privat. Demikian pula apabila perseroan menyetero bagian laba usahanya atau pajaknya, uang yang semula merupakan uang privat, serentak ia masuk ke kas negara, ia sudah berubah dari uang privat menjadi uang publik dan dengan sendirinya tunduk pada ketentuan UU No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara jo. UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dan Keputusan Presiden No. 42 Tahun 2002 Tentang Pelaksanaan APBN.³⁰¹

³⁰¹ *Ibid.* Hal. 115-117.

Dengan demikian berdasarkan kepada pengertian badan hukum, kekayaan BUMN bukanlah kekayaan negara sehingga kredit bermasalah (NPL) yang dipunyai oleh bank-bank BUMN diselesaikan menurut cara-cara yang biasa dipakai oleh bank-bank pada umumnya.

4.1.3 Status Hukum Piutang BUMN Ditinjau Dari Sudut Sistem Hukum

Sebagaimana telah dijelaskan di dalam bab 2 mengenai sistem hukum M. Friedman. Menurut Friedman, pada prinsipnya ada tiga komponen sistem hukum dalam suatu negara, yaitu:

1. struktur (*structure*)
2. substansi (*substance*)
3. budaya hukum (*legal culture*)

Struktur merupakan komponen pertama.. Friedman berpendapat sebagai berikut.

*"The structure of a legal system consists of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction (that is, what kind; of cases they hear, and why); and modes of appeal from one court to another. Structure also means how the legislature is organized, how many members sit on the Federal Trade Commission, what a president can (legally) do or not do, what procedures the police department follows, and so on. Structure, in a way, is a kind of cross section of legal system – a kind of still photograph, which freezes the action."*³⁰²

Dari pendapat tersebut, struktur dari sistem hukum terdiri dari unsur-unsur jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya serta cara banding dari satu pengadilan ke pengadilan lainnya. Sistem hukum terus berubah, namun bagian-bagian sistem itu berubah dalam kecepatan yang berbeda dan setiap bagian berubah tidak secepat bagian tertentu lainnya. Ada pola jangka panjang yang berkesinambungan aspek sistem yang berada di sini kemarin (atau bahkan pada abad yang terakhir) akan berada di situ dalam jangka panjang. Inilah struktur sistem hukum-kerangka atau

³⁰² Lawrence M. Friedman. *Op.Cit.* Hal. 7.

rangkanya, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberikan semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan.³⁰³

Komponen kedua dari sistem hukum Friedman adalah substansi (*substance*). Friedman mengatakan sebagai berikut.:

*“Another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norms, and behaviour patterns of people inside the system.... Substance also means the “product” that people within the legal system manufacture – the decisions they turn out, the new rules they contrive.”*³⁰⁴

Yang dimaksud dengan substansi menurut Friedman adalah peraturan-peraturan yang nyata, norma-norma yang ada dan pola tingkah laku dari masyarakat yang berada dalam sistem hukum itu sendiri.

Komponen yang ketiga adalah budaya hukum. Berkaitan dengan budaya hukum ini Friedman menyatakan sebagai berikut.

*“And this brings us to the third component of legal system, which is in some ways, the least obvious: the legal culture. By this we mean people’s attitudes toward law and the legal system – their beliefs, values, ideas, and expectations. In other words, it is that part of the general culture which concerns the legal system.”*³⁰⁵

Dalam hal ini, Friedman mengatakan bahwa budaya hukum adalah sikap masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum, yaitu yang berkaitan dengan kepercayaan, nilai-nilai, pikiran-pikiran, dan harapan-harapan mereka. Dengan kata lain budaya hukum adalah suasana pikiran sosial, dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan. Tanpa budaya hukum sistem hukum itu sendiri tidak akan berdaya – seperti ikan mati yang terkapar di keranjang, bukan seperti ikan hidup yang berenang di lautnya.³⁰⁶

Di dalam bab 2 juga telah dijelaskan perbandingan antara BUMN perseroan dengan perseroan terbatas dengan menggunakan sistem hukum Friedman dan

³⁰³ *Ibid.*

³⁰⁴ *Ibid.*

³⁰⁵ *Ibid.* Hal 8.

³⁰⁶ *Ibid.*

diketahui bahwa antara BUMN dengan perseroan memiliki banyak kesamaan dan perbedaan. Perbedaan antara BUMN dengan perseroan terletak di substansi dimana BUMN menggunakan UU No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN selain juga menggunakan UU no. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas. Di sini dapat terlihat bahwa antara BUMN dan perseroan memiliki banyak persamaan-persamaan.

Dengan demikian seperti halnya perseroan, ketika BUMN memiliki sebuah piutang maka piutang tersebut bukanlah merupakan piutang negara. Piutang BUMN dimiliki oleh BUMN dan tidak ada hubungannya dengan keuangan negara.

Dengan melihat kepada persamaan-persamaan antara BUMN perseroan dengan perseroan terbatas adalah sama sehingga berlaku UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, namun di dalam prakteknya berkata lain. Kenyataan di dalam prakteknya dapat dilihat dengan putusan dari Mahkamah Agung mengenai kasus PT Dirgantara Indonesia. Kronologis kasus PT Dirgantara Indonesia adalah sebagai berikut ini:³⁰⁷

1. PT Dirgantara Indonesia dimohonkan pailit oleh para pekerjanya yang telah di-PHK karena belum membayar dana pensiun dan jaminan hari tua sesuai dengan UU No. 3 Tahun 1992.
2. Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat telah mengambil putusan , yaitu putusan Nomor : 41/Pailit/2007/PN.Niaga /Jkt.Pst. tanggal 4 September 2007 yang amarnya berbunyi sebagai berikut :
 1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya ;
 2. Menyatakan bahwa Termohon PT. DIRGANTARA INDONESIA (Persero) pailit dengan segala akibat hukumnya
3. Di dalam Putusan Mahkamah Agung membatalkan putusan Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No.41/Pailit/2007/ PN.Niaga/Jkt.Pst. tanggal 4 September 2007 ;

³⁰⁷ Putusan Mahkamah Agung Nomor: 075K/Pdt.Sus/2007 (Kasus Kepailitan PT Dirgantara Indonesia).

4. Alasan-alasan Mahkamah Agung mengeluarkan putusan yang demikian karena:
- a. Bahwa Pasal 2 ayat (5) Undang-Undang No.37 Tahun 2004 menyatakan bahwa dalam hal Debitur adalah Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik, maka permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan ;
 - b. Bahwa yang dimaksud dengan “Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik”, sesuai dengan penjelasan Pasal 2 ayat (5) Undang-Undang No.37 Tahun 2004, adalah badan usaha milik negara yang seluruh modalnya dimiliki Negara dan tidak terbagi atas saham;
 - c. Bahwa Pemohon Kasasi I / PT. Dirgantara Indonesia (Persero) adalah badan usaha milik negara (BUMN) yang keseluruhan modalnya dimiliki oleh Negara, yang pemegang sahamnya adalah Menteri Negara BUMN qq Negara Republik Indonesia dan Menteri Keuangan RI qq Negara Republik Indonesia
 - d. Bahwa Perusahaan Perseroan / Persero, menurut Pasal 1 angka 2 Undang- Undang No.19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, adalah badan usaha milik negara berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya dimiliki oleh Negara RI, atau badan usaha milik negara berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang paling sedikit 51 % sahamnya dimiliki oleh Negara RI ;
 - e. Bahwa terbaginya modal Pemohon Kasasi I / Termohon atas saham yang pemegangnya adalah Menteri Negara BUMN qq Negara RI dan Menteri Keuangan RI qq Negara RI adalah untuk memenuhi ketentuan Pasal 7 ayat (1) dan ayat (3) Undang-Undang No.1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas yang mewajibkan pemegang saham suatu perseroan sekurang-kurangnya dua orang, karena itu terbaginya modal atas saham yang **seluruhnya dimiliki oleh Negara** tidak membuktikan bahwa

Pemohon Kasasi I / Termohon adalah badan usaha milik negara yang tidak bergerak di bidang kepentingan publik ;

f. Bahwa dalam Lampiran Peraturan Menteri Perindustrian RI No.03/MIND/ PER/4/2005 disebutkan bahwa PT. Dirgantara Indonesia adalah objek vital industri, dan yang dimaksud dengan objek vital industri adalah kawasan lokasi, bangunan / instalasi dan atau usaha industri yang menyangkut hajat hidup orang banyak, kepentingan Negara dan / atau sumber pendapatan Negara yang bersifat strategis (Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Perindustrian RI No.03 / M – IND / PER / 4 / 2005 tanggal 19 April 2005) ;

g. Bahwa oleh karena itu Pemohon Kasasi I / Termohon sebagai badan usaha milik negara yang keseluruhan modalnya dimiliki oleh Negara dan merupakan objek vital industri, adalah badan usaha milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik yang hanya dapat dimohonkan pailit oleh Menteri Keuangan sebagaimana dimaksud oleh Pasal 2 ayat (5) Undang-Undang No.37 Tahun 2004 ;

h. Bahwa lagi pula Pasal 50 Undang-Undang No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara melarang pihak manapun untuk melakukan penyitaan terhadap antara lain uang atau surat berharga, barang bergerak dan barang tidak bergerak milik Negara, sehingga kepailitan yang menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No.37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan PKPU merupakan sita umum atas semua kekayaan Debitur Pailit, apabila kekayaan Debitur Pailit tersebut adalah kekayaan Negara tentunya tidak dapat diletakkan sita, kecuali permohonan pernyataan pailit diajukan oleh Menteri Keuangan selaku Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan dan bendahara umum negara (Pasal 6 ayat (2)a jo Pasal 8 Undang-Undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara) ;

Dengan menggunakan alasan-alasan yang digunakan oleh Mahkamah Agung terdapat suatu hal yang sangat janggal. Mahkamah Agung menggunakan Pasal 2 ayat (5) Undang-Undang No.37 Tahun 2004 menyatakan bahwa:³⁰⁸

“Dalam hal Debitur adalah Badan Usaha Milik Negara yang bergerak di bidang kepentingan publik, maka permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Menteri Keuangan”

Penjelasan Pasal 2 ayat (5) Undang-Undang No.37 Tahun 2004 adalah:³⁰⁹

“Badan usaha milik negara yang seluruh modalnya dimiliki Negara dan tidak terbagi atas saham.”

PT. Dirgantara Indonesia itu berbentuk Persero, sesuai dengan definisi perusahaan persero yang berbunyi:³¹⁰

“Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.”

Dengan melihat kepada definisi persero di atas maka alasan-alasan yang dikemukakan oleh Mahkamah Agung adalah salah menerapkan hukum. Yang dimaksud oleh Pasal 2 ayat (5) Undang-Undang No.37 Tahun 2004, adalah badan usaha milik negara yang seluruh modalnya dimiliki Negara dan tidak terbagi atas saham itu adalah Perum. Ini sesuai dengan definisi dari Perum yang berbunyi:³¹¹

“Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut Perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan

³⁰⁸ Indonesia (s). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan Dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 131 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4443*. Pasal 2 ayat (5).

³⁰⁹ *Ibid.* Penjelasan pasal 2 ayat 5.

³¹⁰ Indonesia (a). *Op.Cit.* Pasal 1 angka 2.

³¹¹ *Ibid.* Pasal 1 angka 4.

sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.”

Dengan tidak diaturnya mengenai perseroan di dalam Undang-Undang No.37 Tahun 2004 maka perseroan dapat dipailitkan dan putusan yang dibuat oleh Mahkamah Agung adalah salah.

Telah diterangkan di dalam Pasal 4 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 bahwa modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.³¹²

Dengan tidak berdasarkan kepada APBN maka kekayaan yang dimiliki oleh BUMN terpisah dari kekayaan negara sehingga salah bila Mahkamah Agung menganggap bahwa kekayaan PT Dirgantara Indonesia adalah kekayaan negara.

Untuk lebih memperjelas analisis mempergunakan sistem hukum Friedman maka akan dibuat sebuah perbandingan antara bank BUMN dengan bank umum. Untuk memperjelas kaitan antara bank BUMN dengan bank umum maka perlu dikemukakan bahwa BUMN dapat mendirikan bank umum, hal ini terlihat di dalam pasal 22 ayat (1) Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan yang berbunyi.³¹³

“Bank umum hanya dapat didirikan oleh:

- a. Warga negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia; atau
- b. Warga negara Indonesia dan atau badan hukum Indonesia dengan warga negara asing dan atau badan hukum asing secara kemitraan.”

Di dalam penjelasanya huruf a berbunyi.³¹⁴

³¹² Indonesia (a). Op.Cit. Pasal 4.

³¹³ Indonesia (t). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan Tambahan Lembaran Negara Tahun 1998 Nomor 182 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3790*. Pasal 22 ayat (1).

³¹⁴ *Ibid.* Penjelasan pasal 22 ayat (1) huruf a.

“Yang termasuk dalam pengertian badan hukum Indonesia antara lain adalah Negara Republik Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, koperasi, dan badan usaha milik swasta.”

Dengan melihat kepada struktur hukum, maka perbandingan antara bank BUMN dengan bank biasa bank umum adalah sebagai berikut ini:

BANK BUMN	BANK SWASTA
Pengadilan Negeri untuk kasus selain kepailitan	Pengadilan Negeri untuk kasus selain kepailitan
Pengadilan Niaga untuk kasus kepailitan	Pengadilan Niaga untuk kasus kepailitan

Perlu diterangkan dahulu berdasarkan pasal 2 UU No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman bahwa di dalam undang-undang kekuasaan kehakiman membagi peradilan di Indonesia sebagai berikut:

“Penyelenggaraan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”³¹⁵

Kompetensi berkaitan dengan kewenangan untuk mengadili persoalan tersebut. Hukum acara perdata mengenal dua macam kewenangan, yaitu :³¹⁶

1. Kompetensi absolut atau wewenang mutlak;

Kompetensi absolut atau wewenang mutlak, adalah menyangkut kekuasaan antar badan-badan peradilan, dilihat dari macamnya pengadilan, menyangkut pemberian kekuasaan untuk mengadili, dalam bahasa Belanda disebut *attributie van*

³¹⁵ Indonesia (o). *Op.Cit.* Pasal 2.

³¹⁶ Retnowulan Sutantio dan Iskandar Oeripkartawinata, *Hukum Acara Perdata dalam teori dan praktek.* (Bandung: Alumni, 1986). Hal. 7.

rechtsmachts.

2. Kompetensi relatif atau wewenang relatif.

Kompetensi relatif atau wewenang relatif, mengatur pembagian kekuasaan mengadili antar pengadilan yang serupa, tergantung dari tempat tinggal tergugat. Dalam hal ini diterapkan asas *Actor Sequitur Forum Rei*, artinya yang berwenang adalah pengadilan negeri tempat tinggal tergugat.

Kompetensi absolut dari Pengadilan Negeri adalah memeriksa, memutuskan, dan menyelesaikan perkara pidana dan perkara perdata di tingkat pertama.³¹⁷ Dengan kompetensi pengadilan negeri di atas maka perkara perdata dan perkara pidana yang dipunyai oleh bank menjadi kompetensi absolut dari pengadilan negeri.

Untuk kasus yang dibawa ke pengadilan negeri sebagai contoh dapat dilihat dalam pasal 47 A Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan yang berbunyi:³¹⁸

“Anggota dewan komisaris, direksi, atau pegawai bank yang dengan sengaja tidak memberikan keterangan yang wajib dipenuhi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42A dan Pasal 44A, diancam dengan pidana penjara sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun dan paling lama 7 (tujuh) tahun serta denda sekurang-kurangnya Rp.4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah) dan paling banyak Rp15.000.000.000,00 (lima belas miliar rupiah).”

Untuk hal kepailitan bank yang diserahkan kepada pengadilan niaga, pasal 2 ayat (3) Undang-Undang No. 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Membayar Utang berbunyi:

“Dalam hal debitor adalah bank, permohonan pernyataan pailit hanya dapat diajukan oleh Bank Indonesia.³¹⁹

³¹⁷ Asri Wijayanti. *Analisis Yuridis Tentang Kompetensi PHI*. <http://www.kabarindonesia.com/berita.php?pil=14&jd=Analisis+Yuridis+tentang+Kompetensi+Absolut+PHI&dn=20081122184914>. Diunduh pada tanggal 31 Oktober 2009.

³¹⁸ Indonesia (t). *Ibid.* Pasal 47A.

³¹⁹ Indonesia (s). *Op.Cit.* Pasal 37A

Dari segi struktur hukum antara bank BUMN dengan bank umum mempunyai kesamaan-kesamaan

Dilihat dari segi substansi hukum maka perbandingan antara bank BUMN dengan bank umum adalah sebagai berikut ini:

Substansi Hukum

Bank BUMN	Bank Swasta
1. UU No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN	1. UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas
2. UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas	2. UU No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan
3. UU No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan	3. UU No. 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan
4. UU No. 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan	4. UU No. 25 Tahun 1992 Tentang Perkoperasian

Bagi bank BUMN dan bank umum sama-sama berlaku UU No. 7 Tahun 1992 dan UU No. 10 Tahun 1998 karena pasal 22 ayat (1) Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 yang berbunyi:³²⁰

“Bank umum hanya dapat didirikan oleh:

- a. Warga negara Indonesia dan/atau badan hukum Indonesia; atau
- b. Warga negara Indonesia dan atau badan hukum Indonesia dengan warga negara asing dan atau badan hukum asing secara kemitraan.”

Di dalam penjelasannya pasal 22 ayat (1) huruf a berbunyi: ³²¹

“Yang termasuk dalam pengertian badan hukum Indonesia antara lain adalah Negara Republik Indonesia, Badan Usaha Milik

³²⁰ Indonesia (t). *Op.Cit.* Pasal 22 ayat (1).

³²¹ *Ibid.* Penjelasan pasal 22 ayat (1) huruf a.

Negara, Badan Usaha Milik Daerah, koperasi, dan badan usaha milik swasta.”

Dapat terlihat di atas bahwa BUMN maupun pihak-pihak lain (Negara Republik Indonesia, Badan Usaha Milik Daerah, koperasi, dan badan usaha milik swasta) dapat mendirikan bank umum. Oleh karena itu baik bagi bank BUMN dan bank umum berlaku UU No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan dan UU No. 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan

Baik bank BUMN maupun bank umum sama-sama berlaku ketentuan dalam UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas hal ini dilihat di dalam pasal 21 ayat (1) UU No. 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan yang berbunyi sebagai berikut:

“Bentuk hukum suatu Bank Umum dapat berupa:

- a. **Perseroan Terbatas**;
- b. Koperasi; atau
- c. Perusahaan Daerah”

Perbedaan substansi hukum antara bank BUMN dan bank umum terletak di bank BUMN berlaku UU No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN, sedangkan bagi bank umum tidak berlaku UU No. 19 Tahun 2003.

Di sisi lain bagi bank umum yang didirikan oleh koperasi berlaku UU No. 25 Tahun 1992 Tentang Perkoperasian. Hal ini dapat dilihat di dalam pasal 44 ayat (1) UU No. 25 Tahun 1992 Tentang Perkoperasian yang berbunyi:

“Koperasi dapat menghimpun dana dan menyalurkannya melalui kegiatan

usaha simpan pinjam dari dan untuk:

- a. anggota Koperasi yang bersangkutan;
- b. Koperasi lain dan/atau anggotanya.”³²²

³²² Indonesia (u). *Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1992 Tentang Perkoperasian Berita Negara Tahun 1992 Nomor 116 Tambahan Berita Negara Nomor 3502*. Pasal 44 ayat (1)

Di dalam penjelasannya berbunyi :³²³

“Sesuai dengan ketentuan dalam Undang undang yang mengatur tentang perbankan, usaha simpan pinjam tersebut diatur secara khusus dalam Undang-undang ini. Pengertian anggota Koperasi sebagaimana dimaksud dalam huruf a ayat ini termasuk calon anggota yang memenuhi syarat. Sedangkan ketentuan dalam huruf b berlaku sepanjang dilandasi dengan perjanjian kerja sama antar koperasi yang bersangkutan.”

Perbedaan selanjutnya adalah apabila yang mendirikan bank umum adalah sebuah perusahaan daerah maka berlaku UU No. 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah sedangkan untuk bank BUMN tidak berlaku undang-undang tersebut.

Dengan demikian dari substansi hukum ini dapat dilihat adanya persamaan-persamaan dan perbedaan-perbedaan substansi. Hal yang harus diperhatikan adalah dalam melakukan pengelolaan dan menjalankan kegiatan bank umum, baik bank BUMN dan bank umum sama-sama menggunakan UU No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan dan UU No. 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan. Oleh karena itu di dalam penyelesaian masalah kredit bermasalah (NPL) cara yang digunakan adalah sama.

Mengenai perbandingan antara bank BUMN dan bank umum dari segi budaya hukum dapat dilihat dengan perbandingan di bawah ini. Untuk mengetahui perbandingan budaya hukum maka yang dijadikan tolak ukurnya adalah rahasia bank.

Bank BUMN	Bank Swasta
-----------	-------------

³²³ *Ibid.* penjelasan pasal 44 ayat (1).

<p>Bank wajib merahasiakan keterangan mengenai nasabah penyimpan dan simpanannya³²⁴, kecuali dalam hal:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Untuk kepentingan perpajakan³²⁵ 2. Untuk penyelesaian piutang bank yang sudah diserahkan kepada Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara/Panitia Urusan Piutang Negara³²⁶ 3. Untuk kepentingan peradilan dalam perkara pidana³²⁷ 4. Dalam perkara perdata antara bank dengan nasabahnya³²⁸ 5. Dalam rangka tukar menukar informasi antar bank³²⁹ 6. Atas permintaan, persetujuan atau kuasa, dari nasabah penyimpan atau ahli waris yang sah apabila nasabah telah meninggal yang dibuat secara tertulis³³⁰ 	<p>Bank wajib merahasiakan keterangan mengenai nasabah penyimpan dan simpanannya kecuali dalam hal:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Untuk kepentingan perpajakan 2. Untuk penyelesaian piutang bank yang sudah diserahkan kepada Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara/Panitia Urusan Piutang Negara 3. Untuk kepentingan peradilan dalam perkara pidana 4. Dalam perkara perdata antara bank dengan nasabahnya 5. Dalam rangka tukar menukar informasi antar bank 6. Atas permintaan, persetujuan atau kuasa, dari nasabah penyimpan atau ahli waris yang sah apabila nasabah telah meninggal yang dibuat secara tertulis
--	---

³²⁴ Indonesia (r). *Op.Cit.* Pasal 40.

³²⁵ *Ibid.* Pasal 41.

³²⁶ *Ibid.* Pasal 41A.

³²⁷ *Ibid.* Pasal 42.

³²⁸ Indonesia (v). *Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan Berita Negara Tahun 1992 Nomor 31 Tambahan Berita Negara Nomor 3472.* Pasal 43.

³²⁹ *Ibid.* Pasal 44.

³³⁰ Indonesia (t). *Op.Cit.* Pasal 44a.

--	--

Dalam tabel di atas dapat dilihat bahwa bagi bank BUMN dan bank umum rahasia bank harus dipegang dengan teguh, namun untuk beberapa hal seperti tersebut di atas, rahasia bank dapat diberitahukan.

Sutan Remy Sjahdeini berpendapat bahwa demi kepentingan negara, bangsa dan masyarakat umum, dikehendaki agar kewajiban rahasia bank diperketat. Kepentingan negara yang dimaksud adalah pengerahan dana perbankan untuk keperluan pembangunan. Kepentingan negara, bangsa dan masyarakat umum itu dilandasi oleh alasan bahwa dijunjung tingginya dan dipegang teguhnya kewajiban rahasia bank merupakan faktor terpenting bagi keberhasilan bank dalam upaya bank itu mengerahkan tabungan masyarakat. Selain itu terganggunya stabilitas moneter adalah antara lain dapat diakibatkan oleh runtuhnya kepercayaan masyarakat terhadap perbankan karena terlalu longgarnya rahasia bank. Dalam kaitan itu, undang-undang yang mengatur mengenai rahasia bank harus tidak memungkinkan kewajiban rahasia bank secara mudah dapat dikesampingkan dengan dalih karena kepentingan umum menghendaki demikian.³³¹

Namun perkembangan sehubungan dengan keadaan politik dalam negeri, keadaan sosial, terutama yang menyangkut timbulnya kejahatan-kejahatan di bidang *money laundering*, dan kebutuhan akan adanya stabilitas ekonomi, terutama stabilitas moneter, telah menimbulkan kebutuhan akan perlunya pelanggaran terhadap

³³¹ Sutan Remy Sjahdeini. *Rahasia Bank dan Berbagai Macam Permasalahannya*. <http://korup5170.files.wordpress.com/2008/06/rahasiabank.pdf>. Diunduh pada tanggal 25 Oktober 2009. Hal. 4.

kewajiban rahasia bank yang mutlak itu. Artinya, apabila kepentingan negara, bangsa dan masyarakat umum harus didahulukan daripada kepentingan nasabah secara pribadi, maka kewajiban bank untuk melindungi kepentingan nasabah secara individual itu (dalam arti tidak boleh mengungkapkan keadaan keuangan nasabah) harus dapat dikesampingkan. Contoh yang konkrit mengenai hal ini adalah berkaitan dengan kepentingan negara untuk menghitung memungut: 1) pajak nasabah yang bersangkutan, 2) penindakan korupsi, dan 3) pemberantasan *money laundering*.³³²

Dengan adanya pendapat di atas dari Sutan Remy Sjahdeini dan dihubungkan budaya hukum Friedman bahwa budaya hukum adalah sikap masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum, yaitu yang berkaitan dengan kepercayaan, nilai-nilai, pikiran-pikiran, dan harapan-harapan mereka. Dengan kata lain budaya hukum adalah suasana pikiran sosial, dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalahgunakan. Masyarakat menghendaki agar bank bisa menjaga rahasia keuangan nasabahnya dengan demikian bank dapat kepercayaan dari masyarakat. Jika bank tidak mendapat kepercayaan dari masyarakat maka akan berakibat terganggunya stabilitas moneter.

Namun di sisi lain bank juga harus melonggarkan rahasia bank, ini merupakan sebuah kepentingan negara, bangsa dan masyarakat umum harus didahulukan daripada kepentingan nasabah secara pribadi, maka kewajiban bank untuk melindungi kepentingan nasabah secara individual itu (dalam arti tidak boleh mengungkapkan keadaan keuangan nasabah) harus dapat dikesampingkan. Baik kewajiban bank untuk menjaga rahasia bank karena adanya kepercayaan masyarakat terhadap bank dan sikap bank untuk melonggarkan rahasianya sehubungan dengan peraturan perundang-undangan demi kepentingan negara, bangsa dan masyarakat umum merupakan sebuah budaya hukum.

Dapat dilihat di sini bahwa dari segi budaya hukum, bank BUMN dan bank umum memiliki kesamaan.

Dengan melihat kepada analisis berdasarkan sistem hukum Friedman maka dapat dijelaskan bahwa bank BUMN dan bank umum mempunyai kesamaan-

³³² *Ibid.*

kesamaan di dalam struktur, substansi dan budaya hukum karena pada dasarnya pengelolaan bank BUMN dan bank umum didasarkan kepada UU No. 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan dan UU No. 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan. Dengan demikian dalam penyelesaian kredit bermasalah (NPL) bank BUMN diselesaikan menurut cara-cara yang dipakai oleh bank pada umumnya.

Dengan melihat kepada semua analisis-analisis baik analisis berdasarkan peraturan perundang-undangan, berdasarkan pengertian badan hukum, dan berdasarkan sistem hukum Friedman, semua memberikan penjelasan bahwa kredit bermasalah yang dimiliki oleh bank BUMN bukanlah merupakan piutang negara dan penyelesaian kredit bermasalah (NPL) bank BUMN diselesaikan menurut cara-cara yang dipakai oleh bank pada umumnya.

4.1.4 Penyelesaian Kredit Bermasalah (*Non Performing Loan*)

Kredit bermasalah atau *non performing loan* merupakan risiko yang terkandung dalam setiap pemberian kredit oleh bank. Risiko tersebut berupa keadaan di mana kredit tidak dapat kembali tepat pada waktunya. Kredit bermasalah atau *non performing loan* di perbankan itu dapat disebabkan oleh berbagai faktor, misalnya, ada kesengajaan dari pihak-pihak yang terlibat dalam proses kredit, kesalahan prosedur pemberian kredit, atau disebabkan oleh faktor lain seperti faktor makroekonomi.³³³

Kredit dikategorikan sebagai kredit bermasalah atau *non performing loan* (NPL) tersebut adalah apabila kualitas kredit tersebut tergolong pada tingkat kolektibilitas kurang lancar, diragukan, atau macet. Untuk kredit-kredit bermasalah yang bersifat nonstruktural, pada umumnya dapat diatasi dengan langkah-langkah restrukturisasi berupa penurunan suku bunga kredit, perpanjangan jangka waktu, pengurangan tunggakan bunga kredit, pengurangan tunggakan pokok kredit,

³³³ Hermansyah. *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*. (Jakarta: Kencana, 2008). Hal. 75.

penambahan fasilitas kredit, dan/atau konversi kredit menjadi penyertaan sementara. Sedangkan untuk kredit-kredit bermasalah yang bersifat struktural pada umumnya tidak dapat diselesaikan dengan restrukturisasi sebagaimana kredit bermasalah yang bersifat nonstruktural, melainkan harus diberikan pengurangan pokok kredit (*haircut*) sebagaimana ditentukan oleh Peraturan Bank Indonesia No. 7/2/PBI/2005 agar usahanya dapat berjalan kembali dan pendapatannya mampu untuk memenuhi kewajiban-kewajibannya.³³⁴

Dari segi hukum, penyelesaian kredit bermasalah dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara, yaitu negosiasi dan litigasi. Cara-cara penyelesaian kredit bermasalah adalah :³³⁵

1. Penyelesaian Melalui Negosiasi

Pada taraf penyelesaian ini, usaha debitur yang dimodali dengan kredit itu masih berjalan meskipun angsuran kreditnya tersendat-sendat, atau meskipun kemampuannya telah melemah dan tidak dapat membayar angsurannya, dia masih dapat membayar bunganya. Bahkan debitur yang usahanya sudah tidak berjalan, penyelesaian kreditnya masih dapat dilakukan melalui upaya negosiasi. Seorang debitur yang jaminan kreditnya mencukupi dan masih ada usaha lain dianggap layak dan dapat menghasilkan kepadanya masih mungkin diberi suntikan dana baru, sehingga hasilnya dapat digunakan untuk membayar seluruh kewajibannya. Upaya negosiasi menyelamatkan kredit semacam ini disebut “negosiasi kredit yang dapat diselamatkan”, artinya kredit yang tadinya bermasalah atau macet diadakan kesepakatan baru, sehingga terhindar dari masalah. Bentuk-bentuk negosiasi penyelamatan kredit bermasalah yang dapat ditempuh antara lain adalah sebagai berikut:

- (a) Penjadwalan ulang (*rescheduling*), yaitu perubahan syarat- syarat kredit yang menyangkut jadwal pembayaran, jangka waktu, dan

³³⁴ *Ibid.*

³³⁵ Abdulkadir Muhammad dan Rilda Murniati. *Segi Hukum Lembaga Keuangan dan Pembiayaan*. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004). Hal. 71-72.

perubahan besarnya angsuran.

- (b) Penataan ulang (*restructuring*), yaitu perubahan syarat-syarat kredit yang menyangkut penambahan dana bank, seluruh atau sebagian tunggakan bunga menjadi pokok kredit baru, atau konversi seluruh atau sebagian bunga kredit menjadi penyertaan dalam perusahaan.
- (c) Persyaratan ulang (*reconditioning*), yaitu perubahan sebagian atau seluruh syarat kredit, sepanjang tidak menyangkut perubahan maksimum saldo kredit.

Hal-hal yang tersebut di atas dapat dilihat di dalam Surat Edaran Bank Indonesia No. 26/4/BPPP tanggal 29 Mei 1993.³³⁶

2. Penyelesaian Melalui Litigasi

Penyelesaian cara ini dilakukan terhadap debitur yang usahanya masih berjalan dan debitur yang usahanya tidak lagi berjalan. Yang dimaksud dengan debitur yang usahanya masih berjalan adalah debitur yang tidak mau memenuhi kewajiban melunasi kreditnya, baik angsuran pokok maupun bunganya (*bad character*). Sedangkan yang dimaksud dengan debitur yang usahanya tidak lagi berjalan adalah debitur yang tidak dapat bekerja sama dan tidak mau memenuhi kewajiban melunasi kreditnya (*bad character*). Penyelesaian kredit terhadap debitur seperti ini dapat dilakukan dengan cara, yaitu mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri sesuai dengan ketentuan hukum acara perdata, atau permohonan eksekusi grosse akta;³³⁷

Hal yang disebut di atas melalui pengadilan dapat dilihat di dalam Surat Edaran Bank Indonesia No. 26/4/BPPP tanggal 29 Mei 1993.³³⁸

4.2 Terhambatnya Penyelesaian Kredit Bermasalah Di Bank-Bank BUMN

³³⁶ Hermansyah. *Op.Cit.* Hal. 76.

³³⁷ Abdulkadir Muhammad dan Rilda Murniati *Op.Cit.* Hal 72.

³³⁸ Hermansyah. *Op.Cit.* Hal. 77.

Di atas telah telah diterangkan mengenai cara penyelesaian kredit bermasalah bank-bank BUMN, namun di dalam prakteknya penyelesaian itu menemui kendala-kendala seperti di dalam kasus korupsi Bank Mandiri yang melibatkan E.C.W Neloe, I Wayan Pugeg, dan Sholeh Tasripan telah membuat para bankir semakin ragu dalam menyelesaikan kredit bermasalah di banknya.³³⁹

Di dalam putusannya Mahkamah Agung telah menjatuhkan vonis bahwa mereka bersalah dalam korupsi. Kronologis kasus ini adalah sebagai berikut:

1. Bahwa pada tanggal 24 Oktober 2002 para Terdakwa selaku pemutus kredit telah menyetujui untuk memberikan kredit Bridging Loan kepada PT. Cipta Graha Nusantara sejumlah Rp.160 milyar dengan tidak memenuhi normanorma umum perbankan dan tidak sesuai dengan asas-asas perkreditan yang sehat sebagaimana diatur dalam Artikel 520 Kebijakan Perkreditan Bank Mandiri (KPBM) tahun 2000 karena fasilitas kredit Bridging Loan dan pembiayaan secara refinancing sebagaimana hasil Nota Analisa Kredit No. CGR.CRM/314/2002 tanggal 23 Oktober 2002 perihal Permohonan fasilitas Bridging Loan atas nama PT. Cipta Graha Nusantara, tidak diatur baik oleh ketentuan Bank Indonesia maupun ketentuan PT. Bank Mandiri. Ketentuan Bridging Loan dan pembiayaan secara refinancing tersebut baru diatur setelah para Terdakwa menyetujui kredit Bridging Loan Rp.160 milyar kepada PT. CGN, yaitu dalam KPBM tahun 2004 Artikel 620 tentang Produk Perkreditan³⁴⁰
2. Seharusnya sesuai dengan jadwal pembayaran, PT. Cipta Graha Nusantara harus membayar angsuran pokok Triwulan IV 2003 sampai dengan Triwulan II 2005 sejumlah USD. 6,300,000.00, namun kenyataannya PT. Cipta Graha Nusantara hanya membayar angsuran pokok tanggal 23 Juni 2005 sebesar USD.150,000.00 sehingga jumlah angsuran pokok yang tidak dibayar

³³⁹ Bankir Plat Merah Masih Takut Bertindak. Hukum Online. <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=17932&cl=Berita>. Diunduh pada tanggal 26 oktober 2009.

³⁴⁰ Putusan Mahkamah Agung No. 1144/k/Pid/2006. Hal. 4.

sejumlah USD. 6.150,000.00 equivalen Rp.58.425.000.000,- (kurs Rp.9.500).³⁴¹

3. Berdasarkan permohonan saksi Edyson tersebut PT. Bank Mandiri dalam hal ini Tofani Kadir mengirim surat kepada PT. Tahta Medan No. CBG.CRI/452A/2003 tanggal 11 Desember 2003 perihal Pelaksanaan novasi kredit atas nama PT. Cipta Graha Nusantara kepada PT. Tahta Medan yang pada pokoknya menyetujui permohonan untuk menovasi hutang atas nama PT. Cipta Graha Nusantara menjadi hutang atas nama PT. Tahta Medan dengan ketentuan antara lain sebagai berikut :

- Limit kredit yang dinovasi : USD.18,500,000
- Jenis kredit : Kredit Investasi
- Tujuan penggunaan refinancing pembiayaan fix asset Hotel Tiara Medan, Tiara Convention Centre dan penyelesain pembangunan Tiara Tower ;
- Jaminan kredit :
 - a. Jaminan Utama : Hotel Tiara Medan, Tiara Convention Centre, Tiara Tower, 3 buah rumah ;
 - b. Jaminan tambahan.
- Piutang usaha PT. Tahta Medan diikat fidusia,
- seluruh barang bergerak termasuk tetapi tidak terbatas pada furniture and fixture ;
- peralatan lainnya. milik debitur yang disimpan di tempat-tempat penyimpanan milik debitur atau milik pihak lain yang sekarang telah ada maupun yang dikemudian hari akan ada ;
- gadai saham PT. Tahta Medan yang dimiliki oleh PT. Cipta Graha Nusantara³⁴²

4. Pada tanggal 19 Maret 2004, saksi Edyson selaku Direktur Utama PT. Tahta Medan menyurat kepada PT. Bank Mandiri No. 001/TM-Jk/CBT-H/III/2004

³⁴¹ *Ibid.* Hal. 16.

³⁴² *Ibid.* Hal. 17.

perihal Permohonan rescheduling atas angsuran KI dan KMK yang pada pokoknya memohon memberi kelonggaran untuk penjadwalan kembali (*rescheduling*) kelonggaran waktu untuk memenuhi kewajiban pokok Kredit Investasi. Selanjutnya pada tanggal 26 Mei 2004 saksi Edyson kembali mengirim surat kepada PT. Bank Mandiri perihal Permohonan Penghapusan denda bunga kredit Investasi³⁴³

5. Perbuatan para Terdakwa sebagaimana telah diuraikan di atas dapat merugikan keuangan negara cq. PT. Bank Mandiri (Persero) Tbk sejumlah USD.18.500.000 setidaknya sejumlah Rp.160.000.000.000,- (seratus enam puluh milyar rupiah) setidaknya sekitar jumlah itu³⁴⁴

Salah satu pertimbangan hakim di dalam kasus ini adalah sebagai berikut ini:³⁴⁵

1. Bank Mandiri sebagai bank milik Negara. Meskipun Bank Mandiri merupakan PT. Terbuka, tetapi secara struktur, Bank Mandiri tetap sebagai sebuah “Persero” yang menjadi ciri bahwa Bank Mandiri adalah milik Negara. Perubahan-perubahan kepemilikan saham, apalagi saham negara menduduki jumlah terbesar dibandingkan dengan pemegang saham lainnya (posisi dominan), sama sekali tidak mengurangi status hukum Bank Mandiri sebagai BUMN yang mengelola kekayaan Negara. Dalam status yang demikian, direksi atau setiap orang yang bekerja pada Bank Mandiri demikian pula BUMN lainnya, tidak semata-mata melakukan fungsi keperdataan tetapi juga fungsi publik yang menjalankan tugas pemerintahan pada Bank Mandiri sebagai BUMN. Lebih lanjut hal tersebut secara hukum mengandung arti bahwa direksi atau setiap orang yang bekerja pada BUMN seperti Bank Mandiri, berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan, karena itu kepada mereka dapat diberlakukan ketentuan-ketentuan mengenai penyelenggara pemerintahan seperti ketentuan tentang pemberantasan korupsi ;

³⁴³ *Ibid.* Hal. 18

³⁴⁴ *Ibid.* Hal. 20.

³⁴⁵ *Ibid.* Hal. 167.

2. Perbuatan merugikan Negara atau dapat merugikan negara. Seperti dikemukakan, sebagai BUMN, Bank Mandiri mengelola kekayaan Negara, sebagai pengelola kekayaan Negara, maka tindakan melawan hukum yang dilakukan direksi atau pegawai Bank Mandiri, yang merugikan atau dapat merugikan Bank Mandiri, dapat dikategorikan sebagai perbuatan korupsi, karena telah menimbulkan kerugian atau dapat merugikan Negara yaitu kekayaan Negara yang dikelola Bank Mandiri

Dengan membaca pertimbangan Mahkamah Agung di atas bahwa “status hukum Bank Mandiri sebagai BUMN yang mengelola kekayaan Negara.” seperti telah ditegaskan di dalam analisis sebelumnya bahwa kekayaan yang dimiliki oleh BUMN itu terpisah dari kekayaan negara, sehingga salah bila ada pendapat yang menyamakan kekayaan negara dengan kekayaan yang dimiliki BUMN. Cara yang dilakukan terdakwa untuk melakukan perencanaan ulang pembayaran kredit merupakan hal yang biasa dilakukan di dalam dunia perbankan oleh karena itu tidak ada kerugian negara yang ditimbulkan di dalam kasus ini.

Putusan dari Mahkamah Agung ini jelas sangat bertentangan dengan fatwa Mahkamah Agung No. WKMA/Yud/20/VIII/2006 yang menyatakan bahwa kredit bermasalah dari bank BUMN bukan merupakan piutang negara. Saya sebagai penulis memilih Fatwa MA ini dari pada putusan Mahkamah Agung pada kasus Bank Mandiri. Majelis hakim yang memutuskan pada kasus Bank Mandiri telah luput untuk melihat fakta-fakta pada peraturan perundang-undangan antara UU No. 17 Tahun 2003 dengan UU No. 19 Tahun 2003. Di dalam Fatwa MA, Majelis Hakim mempertimbangkan konflik antara UU No. 17 Tahun 2003 dengan UU No. 19 tahun 2003 sehingga yang berlaku adalah UU No. 19 Tahun 2003. Apabila Fatwa MA ini digunakan di dalam kasus Bank Mandiri tersebut maka seharusnya E.C.W Neloe, I Wayan Pugeg, dan Sholeh Tasripan dinyatakan tidak bersalah.

4.2.1 Dampak UUD 1945 Pasal 23 E Ayat (1) Dan UU No. 1 Tahun 2004 jo UU No. 15 Tahun 2006 Tentang Fungsi Pemeriksaan BPK Terhadap Bank BUMN

Seperti telah diterangkan di atas bahwa adanya kasus yang melibatkan bank Mandiri ini telah membuat para bankir lain takut menyelesaikan kredit bermasalahnya. Untuk mencari penyebabnya maka harus di mulai pada tahap pemeriksaan.

Yang bertugas untuk melakukan pemeriksaan adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Mengenai BPK dapat dilihat di dalam Undang-Undang Dasar 1945. Di dalam UUD 1945 asli ketentuan mengenai BPK dapat dilihat di dalam pasal 23 ayat (5) yang berbunyi sebagai berikut:³⁴⁶

“Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.”

Ketentuan mengenai BPK setelah mengalami amandemen ada di dalam pasal 23 E ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut ini.³⁴⁷

“Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri”

Dari perbandingan bunyi UUD 1945 di atas dapat dilihat bahwa dahulu pemeriksaan BPK hanya pada batas tanggung jawab saja, sedangkan setelah mengalami amandemen pemeriksaan BPK meliputi pengelolaan dan tanggung jawab.

Arifin P. Soeria Atmadja berpendapat bahwa UUD 1945 (asli) menempatkan BPK-RI sebagai lembaga negara yang mandiri di luar pemerintah, sehingga BPK-RI sebagai *external auditor* hanya melakukan pemeriksaan terhadap tanggung jawab keuangan negara (*post audit*) saja, sementara pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan negara (*pre audit*) menjadi wewenang internal auditor yaitu porsi eksekutif (pemerintah). Setelah Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen (ke-3), BPK-RI bukan saja sebagai *external auditor* yang melakukan *post audit*, tetapi juga sebagai internal auditor yang melakukan pre audit. Hal ini bertentangan dengan asas akuntansi yang berlaku umum di dunia modern yang dikenal dengan asas

³⁴⁶ UUD 1945 Hasil Amandemen dan Proses Amandemen UUD 1945 Secara Lengkap. (Jakarta: Sinar Grafika, 2002). Hal. 48.

³⁴⁷ *Ibid.* Hal. 49.

incompatible dimana fungsi eksternal auditor dan internal auditor adalah fungsi yang terpisah (tidak dilakukan oleh satu badan).³⁴⁸

Bila kita membaca sejarah dan menoleh ke jaman Hindia Belanda, fungsi BPK-RI yang ditetapkan di dalam pasal 23E ayat(1) UUD 1945 (amandemen ke-3) tidak berbeda kalau tidak enggan dikatakan sebagai terjemahan dengan fungsi *Algemene Rekenkamer* (ARK) pada jaman Hindia Belanda yang tertuang dalam Pasal 117 ayat (1) *Indische Staatsregeling* (IS) yang ditetapkan dalam *Indische Staatsblad* No. 2 tahun 1854, dimana badan tersebut tidak saja melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan (*beheer/pre audit*) keuangan Pemerintah Hindia Belanda *cq* Gubernur Jenderal, akan tetapi juga melakukan pemeriksaan terhadap tanggung jawab (*verantwoording*) Keuangan Hindia Belanda yang dikelola oleh Gubernur Jenderal yang dalam pelaksanaannya menggunakan dia sistem perbendaharaan (*tweelei stelsels van comptabiliteit*) yakni, preventif dan represif.³⁴⁹

Dari rumusan Pasal 23 E ayat (1) UUD 1945 (amandemen ke-3) ternyata amandemen ke-3 UUD 1945 telah menempatkan posisi BPK-RI tidak lagi berstatus hukum sebagai lembaga negara sebagaimana dirumuskan dalam UUD 1945 yang asli, tetapi dirumuskan seperti institusi Pemerintah Hindia Belanda yang diatur dalam pasal 117 ayat (1) *Indische Staatsregeling* (IS). Hal ini berarti sistem pemeriksaan dan pengawasan keuangan negara kita telah mengalami kemunduran 150 tahun ke belakang ke zaman pemerintahan kolonial Belanda, yang menempatkan BPK-RI tidak lagi berfungsi sebagai lembaga negara, akan tetapi sudah berubah struktur dan fungsinya menyerupai ARK Hindia Belanda yang merupakan organisasi administrasi negara yang bertanggung jawab dan melapor tugasnya kepada Gubernur Jenderal.³⁵⁰

Di dalam pasal 55 UU No. 1 Tahun 2004 yang berbunyi sebagai berikut:

- “(1) Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal menyusun Laporan Keuangan Pemerintah Pusat untuk disampaikan kepada Presiden dalam rangka memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.
- (2) Dalam menyusun Laporan Keuangan Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada

³⁴⁸ Arifin P. Soeria Atmadja (6). *Badan Pemeriksa Keuangan Selaku Auditor Dari Perpektif BUMN*. Jurnal Hukum Bisnis Volume 26 No. 1 Tahun 2007. Hal. 26

³⁴⁹ *Ibid.* hal. 27.

³⁵⁰ *Ibid.*

ayat (1):

a. Menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang menyusun dan menyampaikan laporan keuangan yang meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, dan Catatan atas Laporan Keuangan dilampiri laporan keuangan Badan Layanan Umum pada kementerian negara/lembaga masing-masing.

b. Laporan Keuangan sebagaimana dimaksud pada huruf a disampaikan kepada Menteri Keuangan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

c. Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara menyusun Laporan Arus Kas Pemerintah Pusat;

d. Menteri Keuangan selaku wakil Pemerintah Pusat dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan menyusun ikhtisar laporan keuangan perusahaan negara.

(3) Laporan Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan Presiden kepada Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

(4) Menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang memberikan pernyataan bahwa pengelolaan APBN telah diselenggarakan berdasarkan sistem pengendalian intern yang memadai dan akuntansi keuangan telah diselenggarakan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan.

(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai laporan keuangan dan kinerja instansi pemerintah diatur dengan peraturan pemerintah.”³⁵¹

Di dalam pasal 6 ayat (1) Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan berbunyi sebagai berikut:

“BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.”³⁵²

Dampak pasal 23E UUD 1945 dan UU No. 1 Tahun 2004 jo UU No. 15 Tahun 2006 adalah BPK mempunyai kewenangan untuk memeriksa keuangan BUMN.

Kewenangan BPK-RI memeriksa badan-badan hukum privat telah mengundang kontroversi pendapat dan sikap, baik di kalangan akademisi maupun

³⁵¹ Indonesia (b). *Op.Cit.* Pasal 55 ayat (1).

³⁵² Indonesia (g). *Op.Cit.* Pasal 6 ayat (1).

praktisi, apalagi dikaitkan dengan masalah tindak pidana korupsi yang diatur di dalam Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dimana kadang kala selain opini akuntansi, BPK-RI tanpa hak mengimbuhi pula pendapat akuntanya dengan *statement* telah terjadinya kerugian keuangan negara sebagai akibat tindak pidana korupsi. Selanjutnya dengan semangat transparansi yang berlebihan, hasil laporan pemeriksaan BPK-RI tersebut *didisclose* di media electronic (*website*) tanpa memperhitungkan dampak serius bagi kehidupan perekonomian negara, khususnya bank-bank BUMN/D, yang secara drastis mengalami penurunan kinerja disebabkan menghilangnya para nasabah potensial, mundurnya calon nasabah, serta urungnya keinginan nasabah mengajukan kredit ke bank-bank BUMN/D berdasarkan pasal 2 huruf g merupakan keuangan negara, yang tentu secara yuridis formal tunduk kepada Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, padahal kita tahu bahwa hubungan kredit antara kreditor dan debitor adalah hubungan hukum perdata yang bersifat hubungan horizontal dan sederajat, dan tidak termasuk ke dalam “lingkungan kuasa hukum” (*rechtsgebied*) hukum publik yang tidak sederajat serta bersifat hubungan vertikal.³⁵³

4.2.3 Perbandingan UU No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN dan UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas

Sebagaimana telah diketahui di dalam sistem hukum Friedman sebagaimana telah diterangkan di atas bahwa bagi BUMN selain tunduk kepada Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, tunduk pula kepada Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

Perbandingan mengenai kedua undang-undang tersebut dapat dilihat di dalam tabel di bawah ini.

³⁵³ Arifin P. Soeria Atmadja (6). *Op.Cit.* 28.

No.	Pokok Perbedaan	BUMN (UU 19/2003) Persero	PT (UU 40/2007)
1	Pengertian	Persero adalah BUMN yang berbentuk PT yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh negara R.I. yang tujuannya mengejar keuntungan (Pasal 1 angka 2)	PT adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini serta peraturan pelaksanaannya. (Pasal 1 angka 1)
2	Pendirian / Pembentukan	Diusulkan oleh Menteri kepada Presiden Pasal 10 ayat (1) dan dengan akta notaris (Pasal 7 (1) jo Pasal 7 angka (7) UU 40/2007)	Didirikan oleh 2 orang atau lebih dengan akta notaris Pasal 7 angka (1)
3	Status badan hukum	Tidak diatur di dalam UU 19/2003 sehingga mengacu kepada UU 40/2007 Pada tanggal diterbitkannya Keputusan Menteri mengenai pengesahan badan hukum perseroan Pasal 7 angka (4) UU	Pada tanggal diterbitkannya Keputusan Menteri mengenai pengesahan Badan Hukum Perseroan Pasal 7 angka (4)

		40/2007	
4	Ketentuan yang berlaku	UU 19/2003 dan UU 40/2007 (Pasal 11)	UU 40/2007 dan Anggaran Dasar serta Peraturan Perundang-Undangan lainnya (Pasal 4)
5	Maksud dan Tujuan	a.menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat; b.mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan (Pasal 12)	Maksud dan tujuan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum dan/atau kesusilaan. (Pasal 2) Maksud dan tujuan dimuat di dalam anggaran dasar (Pasal 15 angka (1) huruf b)
6	Letak Anggaran Dasar	Tidak diatur di dalam UU 19/2003 sehingga mengacu kepada UU 40/2007 Di dalam Akta Pendirian (Pasal 8 angka 1) UU 40/2007)	Di dalam Akta Pendirian Pasal 8 angka (1) UU 40/2007
7	Organ	RUPS, Direksi dan Komisaris	RUPS (Pasal 75- 91), Direksi dan Dewan Komisaris (Pasal 92-121)

		(Pasal 13)	
8	Modal	<p>Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan</p> <p>(Pasal 4)</p>	<p>Modal dasar PT terdiri atas seluruh nilai nominal saham (pasal 31 ayat (1))</p> <p>Paling sedikit Rp 50 juta (pasal 32 ayat (1))</p> <p>Paling sedikit 25% harus di-tempatkan dan disetor penuh (Pasal 33 ayat 1))</p>
9	Saham	<p>Terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% dimiliki oleh negara R.I.</p> <p>(Pasal 1 angka 2)</p>	<p>Dikeluarkan atas nama pemiliknya. (Pasal 48)</p> <p>Nilai saham harus dicantumkan dalam mata uang rupiah. (pasal 49)</p> <p>Saham memberikan hak kepada pemiliknya untuk menghadiri dan mengeluarkan suara dalam RUPS, menerima pembayaran deviden dan sisa kekayaan hasil likuidasi dan menjalankan hak lainnya berdasarkan UU ini (Pasal 52)</p>
10	Rencana kerja jangka panjang	<p>Direksi wajib menyiapkan rancangan rencana kerja jangka panjang 5 tahun.</p> <p>Rancangan tersebut yang telah ditandatangani</p>	<p>Di dalam UU No. 40/2007 tidak diatur mengenai rencana kerja jangka panjang</p>

		bersama dengan Komisaris disampaikan kepada RUPS untuk mendapat pengesahan (Pasal 21)	
11	Rencana Kerja	Direksi wajib menyiapkan rancangan rencana kerja dan anggaran perusahaan yang merupakan penjabaran tahunan dari rencana jangka panjang Rancangan tersebut wajib disampaikan kepada RUPS untuk memperoleh pengesahan (Pasal 22)	Direksi menyusun rencana kerja tahunan sebelum dimulainya tahun buku yang akan datang. (Pasal 63 ayat (1)) Rencana kerja tersebut memuat juga anggaran tahunan Perseroan untuk tahun buku yang akan datang. (Pasal 63 ayat (2)) Rencana kerja tersebut disampaikan kepada Dewan Komisaris atau RUPS sebagai mana ditentukan dalam anggaran dasar (Pasal 64 ayat (1))
12	Penggunaan Laba	UU No. 19/2003 tidak mengatur mengenai penggunaan laba sehingga dipergunakan UU 40/2007	Perseroan wajib menyisihkan jumlah tertentu dari laba bersih setiap tahun buku untuk cadangan. (pasal 70 ayat (1)) Kewajiban tersebut berlaku apabila perseroan mempunyai saldo laba positif

			<p>(Pasal 70 ayat (2))</p> <p>Penyisihan laba bersih dilakukan sampai cadangan mencapai paling sedikit 20% dari jumlah modal yang ditempatkan dan disetor. (pasal 70 ayat (3))</p> <p>Cadangan yang belum mencapai 20% hanya boleh dipergunakan untuk menutup kerugian yang tidak dapat dipenuhi oleh cadangan lain 9Pasal 70 ayat (4))</p> <p>Penggunaan laba bersih termasuk penentuan jumlah penyisihan untuk cadangan diputuskan oleh RUPS (pasal 71 ayat (1))</p> <p>Seluruh laba bersih setelah dikurangi penyisihan untuk cadangan dibagikan kepada pemegang saham sebagai deviden, kecuali ditentukan lain oleh RUPS. (Pasal 71 ayat (2))</p> <p>Deviden hanya boleh dibagikan apabila Perseroan mempunyai saldo laba positif</p>
--	--	--	---

			(Pasal 71 ayat (3))
13	Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan	<p>Penggabungan atau peleburan BUMN dapat dilakukan dengan BUMN lainnya yang telah ada. (Pasal 63 ayat (1))</p> <p>Suatu BUMN dapat mengambil alih BUMN dan/atau perseroan terbatas lainnya. (pasal 63 ayat (2))</p> <p>Pembubaran BUMN ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. (Pasal 64 ayat (1))</p>	<p>Penggabungan dan peleburan perseroan mengakibatkan Perseroan yang menggabungkan atau meleburkan dari berakhir karena hukum (pasal 122 ayat (1))</p> <p>Pengambilalihan dilakukan dengan cara pengambilalihan saham yang telah diluaskan oleh Perseroan melalui Direksi Perseroan atau langsung dari pemegang saham. (pasal 125 ayat (1))</p>
14	Pembubaran	<p>Pembubaran BUMN ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. (Pasal 64 ayat (1))</p> <p>apabila tidak ditetapkan lain dalam Peraturan Pemerintah, sisa hasil likuidasi atau pembubaran BUMN disetorkan langsung ke Kas Negara (Pasal 64 ayat (2))</p> <p>Ditambah dengan ketentuan ada di dalam UU 40/2007</p>	<p>Pembubaran Perseroan terjadi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Berdasarkan keputusan RUPS, 2. Karena jangka waktu berdirinya yang ditetapkan dalam AD berakhir, 3. Berdasarkan penetapan pengadilan, 4. Dengan dicabutnya kepailitan berdasarkan putusan pengadilan

			<p>niaga yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, harta pailit perseroan tidak cukup untuk membayar biaya kepailitan,</p> <p>5. Karena harta pailit perseroan yang telah dinyatakan pailit berada dalam keadaan insolvensi, sebagaimana diatur dalam UU tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang; atau</p> <p>6. Karena dicabut izin usaha perusahaan sehingga mewajibkan perseroan melakukan likuidasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan</p> <p>(Pasal 142 ayat (1))</p> <p>Dalam hal terjadi pembubaran perseroan wajib diikuti dengan likuidasi yang dilakukan oleh likuidator atau kurator dan perseroan tidak dapat melakukan</p>
--	--	--	--

			<p>perbuatan hukum kecuali diperlukan untuk membereskan semua urusan perseroan dalam rangka likuidasi.</p> <p>(Pasal 142 ayat (2))</p>
15	Kewajiban Pelayanan Umum	<p>Pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada Persero untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan Persero.</p> <p>Setiap penugasan harus terlebih dahulu mendapat persetujuan RUPS</p> <p>(Pasal 66)</p>	<p>Di dalam UU 40 Tahun 2007 tidak mengatur mengenai Kewajiban Pelayanan Umum</p>
16	Tanggung jawab sosial dan lingkungan	<p>Di dalam UU No. 19 Tahun 2003 tidak diatur mengenai tanggung jawab sosial dan lingkungan. Persero tunduk juga dengan UU 40/2007</p>	<p>Perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan tanggung jawab sosial dan lingkungan</p> <p>(Pasal 74 ayat (1))</p>
17	Restrukturisasi dan Privatisasi	<p>Restrukturisasi dilakukan dengan maksud untuk menyetatkan BUMN agar</p>	<p>UU 40/2007 tidak mengatur mengenai restrukturisasi dan</p>

		<p>dapat beroperasi secara efisien, transparan dan profesional</p> <p>(Pasal 72 ayat (1))</p> <p>Privatisasi dilakukan dengan maksud untuk :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. memperluas kepemilikan masyarakat atas Persero; b. meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan; c. menciptakan struktur keuangan dan manajemen keuangan yang baik/kuat; d. menciptakan struktur industri yang sehat dan kompetitif; e. menciptakan Persero yang berdaya saing dan berorientasi global; f. menumbuhkan iklim usaha, ekonomi makro, dan kapasitas pasar. <p>(Pasal 74 ayat (1))</p>	privatisasi
18	Pemeriksaan Laporan Keuangan	<p>Pemeriksaan laporan keuangan perusahaan dilakukan oleh auditor eksternal yang ditetapkan oleh RUPS untuk Persero dan oleh Menteri untuk Perum (Pasal 71 ayat (1))</p> <p>Badan Pemeriksa Keuangan berwenang untuk melakukan pemeriksaan terhadap BUMN sesuai dengan</p>	<p>Direksi wajib menyerahkan laporan keuangan Perseroan kepada akuntan publik untuk diaudit apabila:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. kegiatan usaha Perseroan adalah menghimpun dan/atau mengelola dana masyarakat; b. Perseroan menerbitkan surat

		ketentuan peraturan perundang-undangan (pasal 71 ayat (2))	pengakuan utang kepada masyarakat; c. Perseroan merupakan Perseroan Terbuka; d. Perseroan merupakan persero; e. Perseroan mempunyai aset dan/atau jumlah peredaran usaha dengan jumlah nilai paling sedikit Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah); atau f. diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan. (pasal 68 ayat (1))
--	--	--	--

Dari perbandingan di atas dapat dilihat bahwa ketika UU No. 19/2003 sama sekali tidak mengatur, maka berlaku ketentuan UU No. 40/2007. Hal ini dapat dilihat di dalam hal mengenai pendirian / pembentukan, status badan hukum, letak anggaran dasar, penggunaan laba, tanggung jawab sosial dan lingkungan. Hal ini dikarenakan Pasal 11 Undang-Undang No 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara berbunyi:

“Terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.”³⁵⁴

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas telah digantikan oleh Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

Apabila mengenai hal-hal yang hanya diatur di dalam UU No. 19/2003 hanya berlaku kepada persero BUMN saja, tidak berlaku bagi perseroan terbatas UU No.

³⁵⁴ *Ibid.* Pasal 11.

40/2007. Hal-hal yang hanya diatur di dalam UU No. 19/2003 adalah rencana kerja jangka panjang, kewajiban pelayanan umum, restrukturisasi dan privatisasi.

Dalam hal adanya persamaan-persamaan, kedua undang-undang tersebut sama-sama digunakan untuk saling melengkapi. UU No. 19/2003 lebih berkesan sebagai peraturan yang bersifat umum dan UU No. 40/2007 lebih ke arah yang spesifik yang tidak diatur oleh UU No. 19/2003. sifat kedua undang-undang ini menurut saya bersifat komplementer (saling melengkapi).

Hal yang perlu diperhatikan di sini adalah mengenai privatisasi BUMN. Di dalam pasal 74 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 yang berbunyi sebagai berikut:

- “Privatisasi dilakukan dengan maksud untuk :
- a. memperluas kepemilikan masyarakat atas Persero;
 - b. meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan;
 - c. menciptakan struktur keuangan dan manajemen keuangan yang baik/kuat;
 - d. menciptakan struktur industri yang sehat dan kompetitif;
 - e. menciptakan Persero yang berdaya saing dan berorientasi global;
 - f. menumbuhkan iklim usaha, ekonomi makro, dan kapasitas pasar.”³⁵⁵

Di dalam pasal 86 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 yang berbunyi sebagai berikut:

“Hasil Privatisasi dengan cara penjualan saham milik negara disetor langsung ke Kas Negara.”

Penyetoran duit langsung ke kas negara ini bertentangan dengan maksud dari privatisasi, karena maksud dari privatisasi salah satunya adalah menciptakan struktur keuangan dan manajemen keuangan yang baik/kuat. Permasalahan di sini adalah cara menciptakan struktur keuangan yang kuat sementara uang hasil privatisasi langsung dimasukkan ke kas negara. Uang hasil privatisasi seharusnya dimasukkan ke dalam keuangan BUMN sehingga bisa didapat struktur keuangan yang kuat.

³⁵⁵ Indonesia (a). *Op.Cit.* Pasal 72 ayat (2).

Namun bila melihat kepada perbandingan antara UU No. 19 Tahun 2003 dan UU No. 40 Tahun 2007 tersebut maka kita dapat melihat adanya suatu perbedaan yaitu di dalam hal mengenai pemeriksaan laporan keuangan.

Di dalam pasal 71 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 berbunyi sebagai berikut:

“Pemeriksaan laporan keuangan perusahaan dilakukan oleh auditor eksternal yang ditetapkan oleh RUPS untuk Persero dan oleh Menteri untuk Perum”

Menurut pasal 15 Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Persero berbunyi sebagai berikut:³⁵⁶

“Direksi wajib menyerahkan perhitungan tahunan PERSERO kepada akuntan publik atau Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan sebagaimana ditetapkan oleh Rapat Umum Pemegang Saham.”

Perlu diingat bahwa menurut pasal 11 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara berbunyi:³⁵⁷

“Terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.” (Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 telah digantikan oleh Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas)

Dengan jelas diatur mengenai hal pemeriksaan bahwa pemeriksaan BUMN persero harus diserahkan kepada akuntan publik sebagaimana tertera di dalam pasal 68 ayat (1) Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas yang berbunyi :

“Direksi wajib menyerahkan laporan keuangan Perseroan kepada akuntan publik untuk diaudit apabila:

a. kegiatan usaha Perseroan adalah menghimpun dan/atau mengelola dana masyarakat;

³⁵⁶ Indonesia (w). *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 12 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Persero (Persero)*. Pasal 15.

³⁵⁷ Indonesia (a). *Op.Cit.* Pasal 11.

- b. Perseroan menerbitkan surat pengakuan utang kepada masyarakat;
- c. Perseroan merupakan Perseroan Terbuka;
- d. Perseroan merupakan persero;**
- e. Perseroan mempunyai aset dan/atau jumlah peredaran usaha dengan jumlah nilai paling sedikit Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah); atau
- f. diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan.”

Namun sangat disayangkan di dalam undang-undang mengenai BUMN sendiri terdapat kontradiksi mengenai hal pemeriksaan. Di dalam pasal 71 ayat (2) Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN yang berbunyi :

“Badan Pemeriksa Keuangan berwenang melakukan pemeriksaan terhadap BUMN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Di dalam pasal 6 ayat (1) Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan berbunyi sebagai berikut:

“BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.”³⁵⁸

4.2.4. Perbedaan Pendapat Antara Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 Dengan Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas

Pemeriksaan BUMN oleh BPK juga didukung oleh Tap. MPR RI No. X/MPR/2001 tentang Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tahun 2001 berupa rekomendasi terhadap BPK yang berbunyi sebagai berikut:³⁵⁹

³⁵⁸ Indonesia (g). *Op.Cit.* Pasal 6 ayat (1).
³⁵⁹ *Ibid.*

- “a. Badan pemeriksa keuangan merupakan satu-satunya lembaga pemeriksa eksternal keuangan negara dan peranannya perlu lebih dimantapkan sebagai lembaga yang independen.
- b. Badan pemeriksa keuangan perlu meningkatkan intensitas dan efektifitas pemeriksaan terhadap lembaga-lembaga tinggi negara , institusi pemerintah, BUMN, BUMD dan lembaga lembaga lain yang menggunakan uang negara.”

Rekomendasi Tap. MPR RI No. X/MPR/2001 yang bersifat imperatif seolah-olah Ketetapan MPR tersebut menjadi dasar hukum bagi BPK-RI untuk serta merta berwenang melakukan pemeriksaan terhadap BUMN dan BUMD. Hal ini dilakukan tanpa mempersoalkan hukum yang berlaku terhadap badan hukum maupun status hukum “uang” yang dikelola dan dipertanggungjawabkan oleh suatu badan hukum privat, termasuk persero, dimana secara tegas menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku di negara Republik Indonesia merupakan badan hukum privat dan keuangannya tidak lagi dengan sangkut paut dengan keuangan negara meski 100% sahamnya dimiliki oleh negara.³⁶⁰

Mengenai Tap. MPR RI No. X/MPR/2001 ini sudah tidak mempunyai bisa digunakan sebagai dasar kewenangan BPK untuk memeriksa keuangan BUMN karena ketetapan MPR tersebut tidak berada di dalam peraturan perundang-undangan, hal ini sangat jelas tergambar di dalam pasal 2 Undang-Undang No 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dijelaskan yang berbunyi:³⁶¹

“Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah terdiri dari:
 - Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;

³⁶⁰ *Ibid.*

³⁶¹ Indonesia (i). *Op.Cit.* Pasal 2.

- Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
- Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.”

Di dalam pasal 6 ayat (1) Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan dijelaskan bahwa BPK berwenang memeriksa BUMN, pasal tersebut berbunyi sebagai berikut:³⁶²

“BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.”

Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara berbunyi:

“Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan” .³⁶³

Penjelasan pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara berbunyi:³⁶⁴

“Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.”

Pasal 11 Undang-Undang No 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara berbunyi:³⁶⁵

³⁶² Indonesia (g). *Op.Cit.* Pasal 6 ayat (1).

³⁶³ *Ibid.* Pasal 4 ayat (1).

³⁶⁴ *Ibid.* penjelasan pasal 4 ayat (1).

³⁶⁵ *Ibid.* Pasal 11.

“Terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.”

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas telah digantikan oleh Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas pasal 68 ayat (1) berbunyi:

“Direksi wajib menyerahkan laporan keuangan Perseroan kepada akuntan publik:

- a. kegiatan usaha Perseroan adalah menghimpun dan/atau mengelola dana masyarakat;
- b. Perseroan menerbitkan surat pengakuan utang kepada masyarakat;
- c. Perseroan merupakan Perseroan Terbuka;
- d. Perseroan merupakan persero;
- e. Perseroan mempunyai aset dan/atau jumlah peredaran usaha dengan jumlah nilai paling sedikit Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah); atau
- f. diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan.”

UU.15 Tahun 2006

UU No. 40 Tahun 2007

Materiil	Formil	Materiil	Formil
Ya	Ya	Ya	Ya

Dengan melihat tabel di atas maka dapat diketahui bahwa UU No. 15 Tahun 2006 dan UU No. 40 Tahun 2007 memenuhi persyaratan formil dan materiil sehingga dapat diberlakukan asas *lex specialis derogat lex generalis* (undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum).

UU No. 15 Tahun 2006 mengatur mengenai ruang lingkup dari pemeriksaan dari BPK termasuk di dalamnya adalah BUMN namun dengan adanya UU No. 19 Tahun 2003 jo UU 40 Tahun 2007 mengatur bahwa yang berwenang untuk

memeriksa keuangan BUMN adalah akuntan publik. Dengan demikian BPK tidak mempunyai kewenangan untuk memeriksa keuangan BUMN.

Berdasarkan Undang-Undang No. 34 Tahun 1954 Tentang Pemakaian Gelar Akuntan yang penjabarannya diatur lebih lanjut oleh Menteri Keuangan dengan Surat Keputusan Menteri Keuangan RI No. 43/MK.07/1997 tentang Jasa Akuntan Publik yang kemudian diubah/ditambah dengan Surat Keputusan Menteri Keuangan RI Nomor 470/KMK.01/1999, dimana pasal 1 menetapkan Akuntan Publik adalah akuntan yang memiliki izin dari Menteri Keuangan untuk menjalankan pekerjaan akuntan publik dan terdaftar di Departemen Keuangan.³⁶⁶

BPK bukan merupakan akuntan publik yang mendapat izin Menteri Keuangan maupun terdaftar di Departemen Keuangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian yang berhak melakukan pemeriksaan keuangan di BUMN adalah akuntansi publik.


Dengan adanya peraturan perundang-undangan yang saling bertentangan seperti telah diterangkan di awal, ini merupakan tugas dari Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan untuk melakukan harmonisasi diantara peraturan perundang-undangan. Hal ini dapat dilihat di dalam fungsi Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan yaitu:³⁶⁷

1. Penyiapan perumusan kebijakan Departemen di bidang peraturan perundang-undangan menyelenggarakan yang berlaku;
2. Pelaksanaan kebijakan dibidang peraturan perundang-undangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
3. Perumusan standar, norma, pedoman, kriteria dan prosedur di bidang peraturan perundang-undangan;
4. Pemberian bimbingan teknis dan evaluasi;
5. Pelaksanaan urusan administrative kepada semua unsur di lingkungan Direktorat Jenderal;

³⁶⁶ Arifin P. Soeria Atmadja (6). *Op.Cit.* Hal. 30

³⁶⁷ Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan. *Hukum Ham.Info.* http://hukumham.info/index.php?option=com_content&task=view&id=48&Itemid=51. Diunduh pada tanggal 5 Januari 2009.

6. Perancangan pengharmonisasian, pemantauan dan evaluasi penyusunan dan pembentukan peraturan perundang-undangan;
7. Penerbitan dan publikasi rancangan, proses dan hasil rancangan peraturan perundang-undangan serta bahan pendukung rancangan perundang-undangan.



Bab V

Kesimpulan Dan Saran

5.1 Kesimpulan

Dengan analisis-analisis mengenai status hukum kredit bermasalah bank-bank BUMN dan terhambatnya penyelesaian NPL, dengan demikian dapat diambil kesimpulan-kesimpulan sebagai berikut:

1. Status hukum kredit bermasalah bank BUMN bukan merupakan piutang negara dan cara penyelesaiannya digunakan cara-cara yang umum digunakan di dalam perbankan untuk menyelesaikan NPL.
2. BPK masih menganggap bahwa kekayaan BUMN adalah kekayaan negara sehingga bisa dilakukan pemeriksaan dan proses

penyelesaian NPL harus didasarkan kepada UU No. 49/Prp/1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara.

3. Berdasarkan UU No. 19 Tahun 2003 jo UU No. 40 Tahun 2007 yang berhak untuk melakukan pemeriksaan adalah akuntan publik. BPK bukan merupakan akuntan publik yang mendapat izin Menteri Keuangan maupun terdaftar di Departemen Keuangan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
4. Proses penyelesaian kredit bermasalah tidak perlu melalui Panitia Urusan Piutang Negara namun bisa melalui cara-cara yang biasa digunakan dalam perbankan. Hal ini menimbulkan kepastian hukum bagi para bankir sehingga tidak perlu takut lagi akan melanggar peraturan perundang-undangan dalam proses penyelesaian kredit bermasalah

5.2 Saran-Saran

Saran-saran yang dapat diberikan untuk menyelesaikan permasalahan ini adalah:

1. Perlu diadakan suatu harmonisasi antara UU No. 19 Tahun 2003 dengan UU No. 17 Tahun 2003 jo. UU No. 49/Prp/1960 jo. UU No. 15 Tahun 2006 dan peraturan perundang-undangan turunannya
2. Perlu perbaikan isi UU No. 19 Tahun 2003 tidak perlu ada pasal 71 ayat (2) bahwa BPK berwenang memeriksa BUMN. Hal ini menyesatkan masyarakat karena sudah jelas bahwa yang berhak memeriksa BUMN adalah akuntan publik.



DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

Abdullah. *Sistem Administrasi Keuangan Negara Jilid I*. (Jakarta: Bhratara Karya Aksara, 1982).

Atmadja, Arifin P. Soeria (6). *Badan Pemeriksa Keuangan Selaku Auditor Dari Perpektif BUMN*. Jurnal Hukum Bisnis Volume 26 No. 1 Tahun 2007.

_____. (3). *Catatan Kuliah Keuangan Publik*. Fakultas Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia.

_____. (5). *Implikasi Hukum Arti Keuangan Negara Terhadap Piutang Badan Usaha Milik Negara. (Persero)*. (Jakarta: Workhsop Tentang Implikasi Hukum Pengertian Keuangan Negara Terhadap Piutang BUMN, PT Bank Mandiri, 23 Maret 2006).

_____ (2). *Kapita Selekta Keuangan Negara Suatu Tinjauan Yuridis*. (Jakarta: Universitas Tarumanagara UPT Penerbitan, 1996).

_____ (1). *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum Teori, Praktik dan Kritik*. (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2009).

_____ (4). *Mekanisme Pertanggungjawaban Negara Suatu Tinjauan Yuridis*. (Jakarta: PT. Gramedia, 1986).

Apeldoorn, L.J van. *Pengantar Ilmu Hukum*. (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 1996).

Bahar, Ujang. *Hukum dan Pengurusan Keuangan Negara*. (Jakarta: Penerbit dan Balai Buku Ichtiar Baru, 1986).

Barthos, Basir. *Pengetahuan Anggaran Belanja Negara*. (Jakarta: Bumi Aksara, 1990)

Basri, Yuswar Zainul dan Mulyadi Subri. *Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*. (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2005).

Bohari H.. *Hukum Anggaran Negara*. (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1995).

Brotosusilo, Agus. *Penulisan Hukum : Buku Pegangan Dosen*, (Jakarta: Konsorsium Departemen PDK, 1994).

Friedman, Lawrence M. *American Law* (London: W.W. Norton & Company, 1984).

Hermansyah. *Hukum Perbankan Nasional Indonesia*. (Jakarta: Kencana, 2008).

Ichsan, Achmad. *Dunia Usaha Indonesia*. (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 1986).

Khairandy, Ridwan. *Konsepsi Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Dalam Perusahaan Perseroan*. *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 26 No. 1 Tahun 2007.

Mamudji, Sri. *Penelusuran Literatur Hukum*. Hand Out Bahan Kuliah Penulisan Proposal Ilmiah. Pasca Sarjana Fakultas Hukum Indonesia.

Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media, 2005).

Muhammad, Abdulkadir dan Rilda Murniati. *Segi Hukum Lembaga Keuangan dan Pembiayaan*. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004).

Projodikoro Wirjono. *Hukum Perkumpulan Perseroan dan Koperasi di Indonesia*. (Jakarta: Dian Rakyat, 1985).

R, Ibrahim. *Landasan Filosofis Dan Yuridis Keberadaan BUMN : Sebuah Tinjauan*. Jurnal Hukum Bisnis, Volume 26 No. 1 Tahun 2007.

Rido, R. Ali. *Badan Hukum Dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*. (Bandung: Alumni, 2001).

Soekanto, Soerjono dan Sri Mahmudji. *Penelitian Hukum Normatif suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1995).

Subagio, M.. *Hukum Keuangan Negara RI*. (Jakarta: Rajawali Pers, 1991).

Subekti, R. dan R. Tjitrosudibio. *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*. (Jakarta:Pradnya Paramita, 2003).

Sutantio, Retnowulan dan Iskandar Oeripkartawinata, *Hukum Acara Perdata dalam teori dan praktek*. (Bandung: Alumni, 1986).

UUD 1945 Hasil Amandemen dan Proses Amandemen UUD 1945 Secara Lengkap. (Jakarta: Sinar Grafika, 2002).

Widjaja, Gunawan. *Pengelolaan Harta Kekayaan Negara Suatu Tinjauan Yudiridis*. (Jakarta:PT Rajagrafindo Persada, 2002).

B. ARTIKEL

Bankir Plat Merah Masih Takut Bertindak. Hukum Online. <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=17932&cl=Berita>. Diunduh pada tanggal 26 oktober 2009.

Chorib, Samsul, Boedirjanto, Andy Pardede. *Pengurusan Piutang Negara*. (Jakarta: Departemen Keuangan RI Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan). <http://www.bppk.depkeu.go.id/index.php/pengurusan-piutang-negara/view-category.html>. Diunduh pada tanggal 4 Oktober 2009

Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI. *Sejarah*.
<http://www.depkmham.go.id/xdepkmhamweb/xtentangkami/sejarah.htm>.
Diunduh pada tanggal 5 Oktober 2009.

Direktorat Hukum dan Hak Asasi Manusia. *Eksistensi pengadilan niaga dan perkembangannya dalam era globalisasi*. www.bappenas.go.id/get-file-server/node/2508. Diunduh pada tanggal 5 Oktober 2009.

Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan. *Hukum Ham.Info*.
http://hukumham.info/index.php?option=com_content&task=view&id=48&Itemid=51. Diunduh pada tanggal 5 Januari 2009.

Institusi Perbankan Indonesia. <http://www.bi.go.id/web/id/Perbankan/Ikhtisar+Perbankan/Lembaga+Perbankan/>. Diunduh pada tanggal 1 September 2009.

Proses Pembuatan Undang-Undang. <http://civicseducation.wordpress.com/2008/03/25/proses-pembuatan-undang-undang/>. Diunduh pada tanggal 29 Nopember 2009.

Erman Rajagukguk. *Pengertian Keuangan Negara Dan Kerugian Negara*. (Jakarta: Disampaikan pada Diskusi Publik “Pengertian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi” Komisi Hukum Nasional (KHN) RI, 26 Juli 2006).

Soepomo. *Pemahaman Keuangan Negara*. <http://korup5170.wordpress.com/opiniartikel-pakar-hukum/pemahaman-keuangan-negara>. Diunduh pada tanggal 29 Agustus 2009.

Statistik Perbankan Indonesia. Vol 7 No 7 Tahun 2009. Hal. XII.
http://www.bi.go.id/web/id/Statistik/Statistik+Perbankan/Statistik+Perbankan+Indonesia/SPI_0609.htm. diunduh pada tanggal 31 Agustus 2009.

Suparman, Eman. *Pergeseran Kompetensi Pengadilan Negeri Dalam Menyelesaikan Sengketa Komersial*. http://resources.unpad.ac.id/unpadcontent/uploads/publikasi_dosen/2A%20Kompetensi-PN-Bergeser.pdf. diunduh pada tanggal 5 Oktober 2009.

Sjahdeini, Sutan Remy. *Rahasia Bank dan Berbagai Macam Permasalahannya*. <http://korup5170.files.wordpress.com/2008/06/rahasiabank.pdf>. Diunduh pada tanggal 25 Oktober 2009.

Wijayanti, Asri. *Analisis Yuridis Tentang Kompetensi PHI*. <http://www.kabarindonesia.com/berita.php?pil=14&jd=Analisis+Yuridis+tentang+Kompetensi+Absolut+PHI&dn=20081122184914>. Diunduh pada tanggal 31 Oktober 2009.

C. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia (e). *Undang-Undang Dasar 1945*.

Indonesia (c). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 156 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2104*.

Indonesia (q). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1969 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1969 Tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara Menjadi Undang-Undang Lembaran Negara Tahun 1969 Nomor 16 Tambahan Lembaran Negara Nomor 2890*.

Indonesia (v). *Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan Berita Negara Tahun 1992 Nomor 31 Tambahan Berita Negara Nomor 3472*.

Indonesia (u). *Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1992 Tentang Perkoperasian Berita Negara Tahun 1992 Nomor 116 Tambahan Berita Negara Nomor 3502*.

Indonesia (t). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan Tambahan Lembaran Negara Tahun 1998 Nomor 182 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3790*.

Indonesia (p). *Undang-Undang Republik Indonesia No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 140 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3874*

Indonesia (d). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286*

Indonesia (a). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297.*

Indonesia (b). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355.*

Indonesia (o). *Undang-Undang Republik Indonesia No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 8 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4359*

Indonesia (i). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389.*

Indonesia (f). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400.*

Indonesia (s). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2004 Tentang Kepailitan Dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 131 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4443.*

Indonesia (g). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4654.*

Indonesia (h). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756.*

Indonesia (w). *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 12 Tahun 1998 Tentang Perusahaan Persero (Persero)*.

Indonesia (j). *Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 31 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4488*

Indonesia (r). *Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2006 Tentang Pelaporan Keuangan Dan Kinerja Instansi Pemerintah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 25 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4614.*

Indonesia (k). *Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 2006 Tentang Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara /Daerah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 83 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4652.*

Indonesia (l). *Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor: 61/KMK.08/2002 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara.*

Indonesia (m). *Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor: 301/KMK . 01/2002 Tentang Pengurusan Piutang Negara Kredit Perumahan Bank Tabungan Negara*

Indonesia (n). *Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor: 302/KMK . 01/2002 Tentang Pemberian Pertimbangan Atas Usul Penghapusan Piutang Negara Yang Berasal Dari Instansi Pemerintah Atau Lembaga Negara.*

D. KAMUS/ENSIKLOPEDIA

Kamus Hukum. http://www.kamushukum.com/kamushukum_entries.. Diunduh pada tanggal 24 Oktober 2009.

Wikipedia. Daftar Bank di Indonesia. [http://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_bank di_Indonesia](http://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_bank_di_Indonesia). diunduh pada tanggal 31 Agustus 2009

E. PUTUSAN PENGADILAN

Fatwa Mahkamah Agung Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006

Putusan Mahkamah Agung No. 1144/k/Pid/2006.

Putusan Mahkamah Agung Nomor: 075K/Pdt.Sus/2007 (Kasus Kepailitan PT Dirgantara Indonesia).

