

Anomali Status Kekayaan dan Piutang Badan Usaha Milik Negara

Siti Nurhalimah

Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta

 [10.32502/khdk.v4i2.5560](https://doi.org/10.32502/khdk.v4i2.5560)

Abstract

This paper will discuss the contradiction between the two decisions of the Constitutional Court, namely decision number 77/PUU-IX/2011 and decision number 43/PUU-XI/2013 regarding the status of wealth in BUMN originating from state capital. In the first decision, the Constitutional Court has separated the receivables of BUMN Banks from the state's receivables because BUMN assets are considered as company assets. Surprisingly, in a different decision, the Constitutional Court was of the opinion that BUMN assets cannot be said to be company assets, but include state assets. This research was compiled based on normative juridical research which makes laws and regulations as the primary source of law and literature as secondary material. This research finds that issuance of Constitutional Court Decision No. 77/PUU-IX/2011 has allowed state-owned banks to manage their own receivables. The Constitutional Court Decision Number 48/PUU-XI/2013 does not have implications for the management of BUMN Bank receivables that have been submitted by PUPN to BUMN Banks to be settled based on company law.

Keywords: State-Owned Enterprises, State Finances, Receivables of State-Owned Enterprises

Abstrak

Tulisan ini akan membahas kontradiksi antara dua putusan Mahkamah Konstitusi yakni putusan nomor 77/PUU-IX/2011 dan putusan nomor 43/PUU-XI/2013 terkait status kekayaan pada BUMN yang berasal dari modal negara. Pada putusan pertama, Mahkamah Konstitusi telah memisahkan piutang Bank BUMN dari piutang negara karena kekayaan BUMN dianggap sebagai kekayaan perseroan. Anehnya, pada putusan yang berbeda Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa kekayaan BUMN tidak dapat dikatakan kekayaan perseroan melainkan termasuk kekayaan negara. Tulisan ini disusun berdasarkan penelitian yuridis normatif yang menjadikan peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum primer dan kepustakaan sebagai bahan sekunder. Tulisan ini menemukan bahwa dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011 menyebabkan Bank BUMN dapat mengurus sendiri piutang yang dimilikinya. Adapun Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 tidak memberikan implikasi terhadap pengurusan piutang Bank BUMN yang telah diserahkan oleh PUPN kepada Bank BUMN untuk diselesaikan berdasarkan hukum perseroan.

Kata Kunci: BUMN, Keuangan Negara, Piutang

Info Artikel

Masuk: 24 Oktober 2022, Diterima: 21 November 2022, Terbit: 2 Desember 2022



Email Corresponding Author:

Nama Author : nurhalimah@gmail.com

A. PENDAHULUAN

Definisi secara yuridis terkait “kekayaan negara yang dipisahkan” menjadi hulu penyebab timbulnya multi tafsir antara hak dan kewajiban negara terhadap BUMN yang bermuara pada permasalahan dalam pengelolaan keuangan BUMN itu sendiri. Dalam kaitannya dengan pengelolaan keuangan negara yang menjadi modal di BUMN, UU tentang Keuangan Negara menegaskan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN sebagaimana yang diatur pada Pasal 2 huruf g yang menyatakan 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”. Pasal tersebutlah yang memberikan penegasan bahwa status hukum keuangan BUMN adalah bagian dari keuangan negara.¹

Konsekuensi logis dari statusnya sebagai keuangan negara, pengelolaan piutang BUMN juga dipersamakan dengan pengelolaan piutang negara² yaitu diserahkan kepada Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN).³ Dalam praktiknya, pengurusan piutang BUMN oleh PUPN tersebut menyebabkan perbedaan yang mencolok antara pengurusan piutang Bank BUMN dan juga Bank Swasta. Bank swasta dapat leluasa mengurus piutangnya sesuai dengan prinsip perseroan, namun Bank BUMN terbelenggu dengan kewajiban untuk menyerahkan piutangnya ke PUPN. Hal ini telah membuat Bank BUMN sulit bersaing dengan bank swasta karena Bank BUMN tidak memiliki level of playing field yang sama.⁴

Permasalahan pengurusan piutang BUMN oleh PUPN tersebut kemudian mengemuka pada judicial review terhadap Pasal 4, Pasal 8, Pasal 10, dan Pasal 12 ayat (1) UU PUPN. Pemohon menguraikan bahwa sebagai Debitur pada salah satu Bank BUMN ia tidak mendapatkan fasilitas keringanan kewajiban, padahal seharusnya apabila terjadi suatu keadaan yang merupakan peristiwa di luar kekuasaan

¹ Lihat Pasal 1 angka 1 Jo. Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

² Dalam penjelasan Pasal 8 UU PUPN disebutkan bahwa piutang negara meliputi pula piutang “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”.

³ Dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara dinyatakan “Panitia Urusan Piutang Negara bertugas”:

⁴ <https://www.hukumonline.com/berita/a/himbara-minta-aset-bumn-disamakan-aset-korporasi-lt5166a87d8bc39> diakses pada 1 September 2022

(force majeure) dalam hal ini terjadinya krisis moneter/krisis ekonomi, maka pihak bank dapat memberikan bantuan berupa pemberian keringanan kewajiban pembayaran termasuk hapus tagih (hair cut) sebagaimana yang tercantum dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/15/PBI/2012 tentang Penilaian Kualitas Aset Bank Umum.⁵ Namun, hal tersebut tidak bisa dilakukan oleh Bank BUMN karena piutangnya harus diserahkan kepada PUPN.

Pada akhirnya, pengujian atas beberapa pasal dalam UU PUPN tersebut pun kemudian dikabulkan sebagian oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam pertimbangan putusannya, mahkamah menyatakan:

Menimbang bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut UU BUMN), Pasal 1 angka 1 dan angka 10 menyatakan bahwa Badan Usaha Milik Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, yaitu 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. Dengan demikian BUMN adalah badan usaha yang memiliki kekayaan terpisah dari kekayaan negara, sehingga kewenangan pengurusan kekayaan, usaha, termasuk penyelesaian utang-utang BUMN tunduk pada hukum perseroan terbatas berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut UU PT);⁶

Berdasarkan Putusan tersebut, maka piutang bank BUMN tidak lagi dianggap sebagai piutang negara yang harus dilimpahkan penyelesaiannya kepada PUPN. Dengan demikian, kewenangan PUPN setelah keluarnya putusan tersebut jangkauannya hanya fokus pada kegiatan pengurusan piutang negara yang berasal dari Kementerian Negara/Lembaga, Badan Hukum Publik yang dibentuk undang-undang serta subjek hukum lain yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan, tidak lagi menjangkau piutang yang dimiliki oleh BUMN.

Sebagai respon atas adanya Putusan MK tersebut, telah diterbitkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 168/PMK.06/2013 yang mengatur tentang tata cara pengembalian pengurusan piutang yang berasal dari penyerahan BUMN/BUMD.

⁵ Lihat Pasal 67 Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/15/PBI/2012 tentang Penilaian Kualitas Aset Bank Umum

⁶ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011 poin [3.17]

Alhasil, Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan pemerintah mengembalikan piutang BUMN yang saat itu pengurusannya masih berada di bawah PUPN sebanyak 119.715 berkas senilai Rp27,81 triliun, untuk dikelola secara mandiri oleh Bank BUMN berdasarkan prinsip-prinsip korporasi.⁷

Hal yang menarik adalah setelah dikeluarkannya putusan Mahkamah Konstitusi No 77/PUU-IX/2011 pada tanggal 25 September 2012, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan yang memiliki perbedaan mendasar terkait status kekayaan negara. Tepat pada tanggal 14 September 2014 Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan nomor 48/PUU-XI/2013 yang dalam pertimbangannya menyatakan bahwa BUMN tidak dapat sepenuhnya dianggap sebagai badan hukum privat. Sehingga, kekayaan yang melekat pada BUMN merupakan rumpun dari keuangan negara atau dapat dipersamakan dengan kekayaan negara. Maka pertanyaan yang muncul dari dua putusan Mahkamah Konstitusi tersebut adalah apakah piutang Bank BUMN yang telah dikembalikan oleh PUPN kepada Bank BUMN sebagai tindak lanjut dari putusan Mahkamah Konstitusi No 77/PUU-IX/2011, dapat diserahkan kembali kepada PUPN karena berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi No 48/PUU-XI/2013 kekayaan pada BUMN adalah kekayaan negara? Mungkinkah piutang BUMN bukan piutang negara, namun kekayaan BUMN adalah kekayaan negara?

Berdasarkan perbedaan pertimbangan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, terjadi ketidakpastian dan ambiguitas status kekayaan Bank BUMN yang berdampak pada ketidakjelasan pula bagaimana seharusnya pengelolaan piutang Bank BUMN. Oleh sebab itu, tulisan ini akan membahas kontradiksi antara dua putusan Mahkamah Konstitusi yaitu putusan Mahkamah Konstitusi No 77/PUU-IX/2011 dan Putusan Mahkamah Konstitusi No 48/PUU-XI/2013 serta implikasi kedua putusan tersebut terhadap status piutang Bank BUMN.

B. METODE

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif/doktrinal yakni penelitian yang secara sistematis menjelaskan aturan-aturan terkait kategori hukum tertentu serta melakukan analisa hubungan antara peraturan-peraturan tersebut.⁸ Penelitian hukum

⁷ <https://www.beritasatu.com/ekonomi/92514/pemerintah-kembalikan-pengurusan-piutang-bumn-rp27-81-t> diakses pada 21 November 2022

⁸ Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group. Jakarta. 2009. hlm 32

normatif disebut juga sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen, tentu saja karena penelitian ini ditujukan hanya pada dokumen-dokumen hukum dan literatur literatur hukum lainnya.⁹ Pada penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan, yakni pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi.¹⁰

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 77/PUU-XI/2011

Dalam putusan No. 77/PUU-IX/2011, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa sebagai subyek hukum berupa badan hukum privat, maka BUMN (dalam hal ini Bank BUMN) dipersamakan status hukumnya dengan Bank swasta lainnya dalam hal hak dan kewajibannya sebagai perbankan, sehingga sepanjang BUMN sudah berbentuk Perseroan Terbatas, maka BUMN tersebut mempunyai kekayaan yang terpisah dari kekayaan pemegang saham, dengan demikian menjadi wewenang dan tanggung jawab BUMN untuk melakukan pengurusan berdasarkan mekanisme koorporasi.¹¹

Pada intinya Mahkamah menyatakan bahwa piutang BUMN bukan lagi merupakan piutang negara sehingga penyelesaiannya tidak lagi dilimpahkan kepada PUPN/Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL). Atas pendapatnya tersebut, Mahkamah Konstitusi memberikan pertimbangan sebagai berikut:

- a. “UU No. 19 Tahun 2003 Pasal 1 angka 1 dan angka 10 menyatakan bahwa BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, yaitu kekayaan negara yang berasal dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya. Dengan demikian BUMN adalah badan usaha yang memiliki kekayaan terpisah dari kekayaan negara, sehingga kewenangan pengurusan kekayaan, usaha, termasuk penyelesaian

⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. Penelitian Hukum Normatif, Cetakan ke-8, PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2004. hlm. 14

¹⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. Penelitian Hukum Normatif, Cetakan ke-8, PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2004. hlm. 13

¹¹ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 77/PUU-IX/2011, hlm. 14-15

utang-utang BUMN tunduk pada hukum perseroan terbatas berdasarkan UU No. 40 Tahun 2007;¹²

- b. Dalam penyelesaian piutang Bank BUMN, masih terdapat dua aturan yang berlaku yaitu UU 49/1960 dan UU 1/2004 jo. UU No. 19 Tahun 2003 dan UU No. 40 Tahun 2007 sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum yang bertentangan dengan prinsip-prinsip konstitusi. Demikian juga dengan adanya ketentuan penyerahan piutang Bank BUMN untuk dilimpahkan dan diserahkan ke PUPN telah menimbulkan perlakuan yang berbeda antara debitur Bank BUMN dan debitur Bank selain BUMN sehingga bertentangan dengan prinsip konstitusi yang terkandung dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;¹³
- c. Berdasarkan prinsip bahwa undang-undang yang terbaru mengesampingkan undang-undang yang lama (*lex posterior derogat legi priori*) dan peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah (*lex superior derogat legi inferiori*), maka UU No. Prp 49 Tahun 1960 sepanjang mengenai piutang badan-badan usaha yang sudah diatur dalam UU No. 1 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah sepanjang menunjuk pelaksanaan UU No. Prp 49 Tahun 1960 adalah bertentangan dengan prinsip-prinsip konstitusi dan prinsip-prinsip hukum yang berlaku umum”.¹⁴

Mahkamah Konstitusi menilai bahwa permohonan para pemohon sepanjang mengenai piutang badan-badan usaha yang baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh negara dalam PUPN adalah beralasan menurut hukum sebagian. Berdasarkan segala pertimbangan yang telah diuraikan, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa :¹⁵

- a. Frasa “atau badan-badan yang dimaksudkan dalam pasal 8 peraturan ini”, dalam pasal 4 ayat (1) Undang-undang Nomor 49 tahun 1960 Tentang

¹² Putusan Mahkamah Konstitusi No. 77/PUU-IX/2011, hlm. 71.

¹³ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 77/PUU-IX/2011, hlm. 73.

¹⁴ Ibid, hlm. 73.

¹⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 77/PUU-IX/2011, hlm.

Panitia Urusan Piutang Negara adalah bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

- b. Frasa “badan-badan negara” dalam pasal 4 ayat (4) Undang-undang Nomor 49 tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara adalah bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- c. Frasa “atau badan-badan yang baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai negara” dalam pasal 8 Undang-undang Nomor 49 tahun 1960 Tentang usaha, termasuk penyelesaian utang-utang BUMN tunduk pada hukum perseroan terbatas berdasarkan UU No. 40 Tahun 2007;¹⁶
- d. Dalam penyelesaian piutang Bank BUMN, masih terdapat dua aturan yang berlaku yaitu UU 49/1960 dan UU 1/2004 jo. UU No. 19 Tahun 2003 dan UU No. 40 Tahun 2007 sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum yang bertentangan dengan prinsip-prinsip konstitusi. Demikian juga dengan adanya ketentuan penyerahan piutang Bank BUMN untuk dilimpahkan dan diserahkan ke PUPN telah menimbulkan perlakuan yang berbeda antara debitur Bank BUMN dan debitur Bank selain BUMN sehingga bertentangan dengan prinsip konstitusi yang terkandung dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;¹⁷
- e. Berdasarkan prinsip bahwa undang-undang yang terbaru mengesampingkan undang-undang yang lama (*lex posterior derogat legi priori*) dan peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah (*lex superior derogat legi inferiori*), maka UU No. Prp 49 Tahun 1960 sepanjang mengenai piutang badan-badan usaha yang sudah diatur dalam UU No. 1 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah sepanjang menunjuk pelaksanaan UU No. Prp 49 Tahun 1960 adalah bertentangan dengan prinsip-prinsip konstitusi dan prinsip-prinsip hukum yang berlaku umum”.¹⁸

¹⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 77/PUU-IX/2011, hlm. 71.

¹⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 77/PUU-IX/2011, hlm. 73.

¹⁸ *Ibid*, hlm. 73.

Mahkamah Konstitusi menilai bahwa permohonan para pemohon sepanjang mengenai piutang badan-badan usaha yang baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh negara dalam PUPN adalah beralasan menurut hukum sebagian. Berdasarkan segala pertimbangan yang telah diuraikan, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa:¹⁹

- a. Frasa “atau badan-badan yang dimaksudkan dalam pasal 8 peraturan ini”, dalam pasal 4 ayat (1) Undang-undang Nomor 49 tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara adalah bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- b. Frasa “badan-badan negara” dalam pasal 4 ayat (4) Undang-undang Nomor 49 tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara adalah bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
- c. Frasa “atau badan-badan yang baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai negara” dalam pasal 8 Undang-undang Nomor 49 tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara adalah bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Frasa “atau badan-badan negara” dalam pasal 12 ayat 1 Undang- undang Nomor 49 tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara adalah bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Dalam pertimbangannya tersebut, Mahkamah berpendapat bahwa piutang yang dimiliki oleh PT. BNI Tbk bukanlah sebagai piutang negara mengingat PT BNI Tbk adalah BUMN yang merupakan Badan Hukum dengan bentuk Perseroan Terbatas, dan sebagai badan hukum berbentuk Perseroan Terbatas, BUMN memiliki harta kekayaan sendiri yang berbeda dan terpisah dari kekayaan negara.

Dapat ditarik satu argumentasi yang mendasari Mahkamah Konstitusi dalam putusan No 77/PUU-IX/2011 untuk menyatakan bahwa piutang BUMN harus dipisahkan dari piutang negara, ialah karena BUMN merupakan badan hukum privat. Hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 11 UU BUMN bahwa BUMN Persero tunduk pada prinsip-prinsip Perseroan Terbatas. Menurut Undang-Undang Perseroan Terbatas, disebutkan bahwa Perseroan Terbatas merupakan badan hukum dan badan hukum itu merupakan subyek hukum yang mempunyai harta kekayaan terpisah dari harta kekayaan pemilik, pengawas, dan pengurusnya. Oleh karena itu, dengan mengacu pada prinsip kekayaan terpisah pada suatu badan hukum perseroan, maka kekayaan

¹⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 77/PUU-IX/2011.

negara yang telah bertransformasi menjadi saham pada BUMN tidak berstatus sebagai kekayaan negara, dengan demikian sesuai dengan teori badan hukum posisi negara pada BUMN hanya sebagai pemegang saham dan bukan merupakan badan hukum publik.²⁰

2. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 48/PUU-IX/2013

Berbeda halnya dengan pendapat Mahkamah dalam Putusan Nomor 7/PUU-IX/2011 yang menyatakan bahwa BUMN adalah badan usaha yang memiliki kekayaan terpisah dari kekayaan negara, sehingga yang memiliki wewenang untuk mengurus kekayaan termasuk juga kredit yang dimiliki BUMN, adalah BUMN itu sendiri berdasarkan hukum perseroan terbatas. Pada dua tahun berikutnya melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-IX/2013 Mahkamah mengutarakan pendapat yang kontradiktif yaitu status kekayaan negara yang bersumber dari keuangan negara dan dipisahkan dari APBN untuk disertakan menjadi penyertaan modal di BUMN tetap menjadi bagian dari rezim keuangan negara.

Lebih lanjut dalam putusan tersebut Mahkamah juga menegaskan bahwa rumusan definisi keuangan negara pada Pasal 1 angka 1 UU 17/2003 merupakan definisi yang bersifat luas dan komprehensif dengan maksud agar kekayaan negara yang sesungguhnya bersumber dari uang rakyat yang diperoleh melalui pajak, retribusi maupun penerimaan negara bukan pajak dapat diamankan dan dikelola sebaik baiknya sehingga tidak terdapat celah regulasi yang menyebabkan kerugian keuangan negara.²¹

Berikut beberapa pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusannya No 48/PUU-IX/2013 sesuai dengan pokok permasalahan dalam tesis ini, yaitu sebagai berikut:

²⁰ Menurut E. Utrecht, badan hukum (*rechtspersoon*) yaitu badan yang menurut hukum berkuasa (*berwenang*) menjadi pendukung hak, yang tidak berjiwa, atau lebih tepat yang bukan manusia. Badan hukum sebagai gejala kemasyarakatan adalah suatu gejala yang riil, merupakan fakta yang benar-benar dalam pergaulan hukum biarpun tidak berwujud manusia atau benda yang dibuat dari besi, kayu, dan sebagainya. Sedangkan *Black's Law Dictionary* memberikan pengertian *legal persons* sebagai "an entity such as corporation, created by law given certain legal rights and duties of a human being; a being, real, or imaginary, who for the purpose of legal reasoning is treated more or less as a human being" lihat Neni Sri Imaniyati, *Hukum Bisnis: Telaah tentang Pelaku dan Kegiatan Ekonomi*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009), hlm. 124 dan Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, (St. Paul-Minn: West Publishing Co, 2007), hlm. 1178.

²¹ Lihat poin 3.16 dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013, hlm. 227-228

- a. Para Pemohon mendalilkan Pasal 2 huruf g dan i UU KN yang memperluas cakupan pengertian keuangan negara pada kekayaan perusahaan negara dan kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan Pemerintah bertentangan dengan pasal 23 ayat (1) UUD 1945. Dasar pertimbangan Mahkamah Konstitusi menolak karena ketentuan keuangan negara dalam UUD 1945 sesungguhnya tidak hanya secara terbatas diatur dalam pasal 23 UUD 1945, dengan demikian tersebut tidak dapat ditafsirkan secara terpisah tanpa mengaitkan dengan pasal-pasal lain, karena UUD 1945 haruslah dipahami secara utuh termasuk dalam menafsirkan apa yang dimaksud dengan keuangan negara. Sehingga, Putusan tersebut menyatakan semua sektor keuangan yang terkait dengan APBN adalah keuangan negara. MK tidak mengakui pengelolaan keuangan negara hanya diwujudkan dengan APBN saja, tetapi semua pengelolaan keuangan lainnya.²²
- b. Mahkamah berpendapat bahwa BUMN merupakan kepanjangan tangan Pemerintah dalam melaksanakan fungsi pemerintahan, meskipun pengelolaannya dengan paradigma berbeda, adapun pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan masing-masing dilakukan dengan paradigma yang berlaku. Perluasan pengertian keuangan negara diderivasi dari konsep negara kesejahteraan (Welfare State).
- c. Para Pemohon mendalikan bahwa Pasal 2 huruf g dan i UU KN menghambat hak Pemohon untuk memajukan dirinya. Dasar pertimbangan MK bahwa dengan adanya ketentuan Pasal 2 huruf g dan i UU KN bertujuan agar negara dapat mengawasi bahwa pengelolaan keuangan negara dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.²³

Dalam Putusan No 48/PUU-XI/2013, Mahkamah berpendapat bahwa BUMN tidak sepenuhnya dianggap sebagai badan hukum privat. Pendapat tersebut berlandaskan pada Pasal 31, Pasal 32, dan Pasal 33 UUD 1945 dimana BUMN menyelenggarakan amanah konstitusional sebagai kepanjangan tangan dari negara dalam menjalankan sebagian dari fungsi negara untuk mencapai tujuan negara, yaitu

²² Ibid

²³ Lihat poin 3.17 dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013, hlm. 229

mencerdaskan kehidupan bangsa, atau memajukan kesejahteraan umum. Oleh karena itu, dari perspektif modal badan hukum (dalam hal ini BUMN), yang menjalankan sebagian dari fungsi negara tersebut, **keuangan yang menjadi modalnya sebagian atau seluruhnya berasal dari keuangan negara.**²⁴

Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa status hukum kekayaan BUMN yang berasal dari keuangan negara dan dipisahkan dari APBN tetap menjadi bagian dari rezim keuangan negara. Putusan tersebut tidak memberikan batas-batas kedudukan negara dalam lingkup kekayaan negara yang telah dipisahkan.²⁵ UU Keuangan Negara telah menempatkan kekayaan yang dipisahkan pada BUMN merupakan bagian dari keuangan negara. Padahal pada hakikatnya dengan ketentuan tersebut menjadi regulasi yang tumpang tindih dengan UU BUMN dan juga menyalahi teori transformasi keuangan negara.

Senada dengan Putusan No 48/PUU-XI/2013, dalam judicial review Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) UU BPK dalam Putusan No 62/PUU-XI/2013, Mahkamah secara tegas menyatakan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN merupakan konsepsi keuangan negara. Pembahasan yang mendasar pada judicial review tersebut adalah apakah kekayaan negara yang telah dipisahkan, yang kemudian menjadi modal usaha BUMN dan BUMD tersebut adalah tetap sebagai keuangan negara dan dengan demikian BPK berwenang memeriksanya? Untuk menjawab pertanyaan tersebut Mahkamah Konsitusi memberikan pendapat sebagai berikut:

Pemisahan kekayaan negara dimaksud dilihat dari perpektif transaksi bukanlah merupakan transaksi yang mengalihkan suatu hak, sehingga akibat hukumnya tidak terjadi peralihan hak dari negara kepada BUMN. **Dengan demikian kekayaan negara yang dipisahkan tersebut masih tetap menjadi kekayaan negara.** Karena masih sebagai keuangan negara, maka BPK memiliki kewenangan memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara pada BUMN, supaya BUMN dapat berjalan sesuai dengan prinsip Good Corporate Governance.²⁶

3. Status Keuangan dan Piutang Badan Usaha Milik Negara

Kontradiksi antar dua putusan Mahkamah Konstitusi telah menimbulkan pertanyaan yang cukup krusial, apakah lantas piutang bank BUMN yang telah

²⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013, hlm. 226

²⁵ Lihat poin 3.23 dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013, hlm. 231

²⁶ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No 62/PUU-XI/2013 hlm. 231

dipisahkan dari piutang negara dianggap kembali sebagai piutang negara? Lalu apakah piutang bank BUMN yang telah dikembalikan oleh PUPN kepada bank BUMN harus dipulangkan kembali kepada PUPN untuk diselesaikan berdasarkan penyelesaian piutang negara?

Berdasarkan hemat penulis, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 mahkamah tidak mempertimbangan keterkaitan antara piutang dengan konsep kekayaan secara menyeluruh. Pengujian tersebut hanya fokus terhadap cakupan pengertian keuangan negara pada Pasal 2 huruf g dan huruf i UU No 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara melampaui apa yang dimaksud oleh Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 serta kaitannya dengan legal standing pemohon sebagai badan hukum penyelenggara perguruan tinggi. Pertimbangan selanjutnya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut juga merujuk pada tafsir mahkamah sebelumnya pada putusan nomor 103/PUU-X/2012 yang pada intinya menegaskan bahwa PTN BH adalah badan hukum publik yang berkewajiban melaksanakan tugas dan tanggung jawab negara sehingga PTN BH merupakan agen negara yang masih tetap berada di bawah kontrol negara.²⁷

Jika dikaitkan dengan pengurusan piutang pada Bank BUMN, putusan mahkamah konstitusi tersebut tidak memberikan implikasi secara yuridis terhadap perubahan status piutang Bank BUMN. Hal ini terlihat dari tidak adanya perubahan atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 168/PMK.06/2013 tentang Tata Cara Pengembalian Piutang Yang Berasal dari Penyerahan BUMN/BUMD dan Badan Usaha yang Modalnya Sebagian atau Seluruhnya dimiliki Oleh BUMN/BUMD yang secara khusus dibentuk dalam rangka melaksanakan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011. Setelah diputusnya putusan Mahkamah Konstitusi No 77/PUU-IX/2011, Kementerian Keuangan dengan sigap menyiapkan peraturan menteri untuk melakukan penyesuaian terkait tatacara penyelesaian piutang pada bank BUMN sesuai apa yang telah diputus Mahkamah Konstitusi. Kondisi ini dapat diartikan bahwa piutang BUMN bukanlah piutang negara berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi No 77/PUU-IX/2011. Namun, status keuangan BUMN tetap menjadi bagian dari keuangan negara berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No 48/PUU-XI/2013.

Dalam hal pengurusan kredit macet atau piutang tak tertagih pada dasarnya telah dilimpahkan kepada Bank BUMN itu sendiri sejak dikeluarkannya PP Nomor

²⁷ Mahakamah Konstitusi, Putusan Nomor 48/PUU-XI/2013 hlm 227

33 Tahun 2006. Melalui PP tersebut Presiden bersama Menteri Keuangan Sri Mulyani mengambil kebijaksanaan dengan menghapuskan Pasal 19 dan Pasal 20 dari PP Nomor 14 Tahun 2005 yang menyebutkan bahwa "Tata cara penghapusan secara bersyarat dan penghapusan secara mutlak atas piutang perusahaan negara/daerah pengurusannya diserahkan kepada Panitia Urusan Piutang Negara".

Revisi terhadap PP Nomor 14 Tahun 2005 tersebut merupakan tindakan responsif dari pemerintah akibat munculnya fatwa Mahkamah Agung (MA) yang merespon Surat Menteri Keuangan terkait dengan perbedaan penafsiran definisi "kekayaan negara". Karena piutang negara/daerah juga termasuk dalam definisi kekayaan negara sehingga harus ditafsirkan secara benar sebagai referensi Pemerintah dan BUMN. Sebagai jawaban dari permasalahan pengurusan piutang pada Bank BUMN, Pasal II PP Nomor 33 Tahun 2006 dikatakan "Pengurusan piutang perusahaan negara/daerah untuk selanjutnya dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang PT dan BUMN beserta peraturan pelaksanaannya."²⁸

Dari dikeluarkannya PP Nomor 33 Tahun 2006 yang mulai berlaku sejak Agustus 2006 tersebut, tergambar bahwa sejatinya upaya pemisalahan piutang negara dengan piutang badan hukum (dalam hal ini Bank BUMN) telah dilakukan dalam tataran Peraturan Pemerintah. Artinya, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011 merupakan penegasan kembali atas maksud dari politik hukum untuk memisahkan kekayaan BUMN dari lingkup kekayaan negara. Keinginan untuk memisahkan piutang negara dengan BUMN tersebut nyatanya tidak terbantahkan bahkan setelah dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013. Dalam hal ini penulis berpadangan bahwa negara juga mengamini pengurusan kekayaan BUMN secara korporasi lebih terstruktur dan efisien dibandingkan dengan konsep keuangan negara yang tidak sedikit menimbulkan permasalahan. Khususnya dalam hal pengurusan piutang macet, penyelesaian menggunakan mekanisme korporasi terbukti lebih efektif.

Dampak pengembalian piutang Bank BUMN dari PUPN salah satunya terbukti dengan menurunnya rasio NPL (Non Performing Loan) pada seluruh bank pelat merah diantaranya Bank BTN, Bank Mandiri, Bank BRI dan Bank BNI sejak tahun 2014 dan berangsur hingga saat ini. Pada tahun 2014, yakni setelah Bank

²⁸ Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah, No. 33 Tahun 2006, LN. No. 83 Tahun 2006, TLN No. 46626 .Ps. II

BUMN dapat mengurus piutangnya secara korporasi, NPL pada Bank BTM turun menjadi 4,01% dari tahun sebelumnya 4,05%. Pada Bank Mandiri NPL turun menjadi 1,23 yang sebelumnya mencapai 1,36%. Pada Bank BRI NPL turun menjadi 1,96% dan pada Bank BNI rasio NPL turun menjadi 2,2%.²⁹ Hal ini menunjukkan bahwa tingkat likuiditas Bank BUMN semakin membaik dan berdampak positif pula pada pertumbuhan perekonomian negara. Meskipun penurunan rasio NPL pada Bank BUMN tidak terjadi secara signifikan, namun perbaikan tersebut patut dipahami disebabkan karena luasnya para Bank BUMN dalam mengelola piutangnya. Sehingga, manajemen Bank BUMN dapat berinovasi lebih lanjut untuk meningkatkan efektifitas penyelesaian kreditnya. Oleh karena itu, perlu adanya kesatuan pola pikir dalam konstruksi hukum bahwa piutang negara adalah bagian dari keuangan negara, sehingga piutang BUMN juga merupakan bagian dari keuangan BUMN bukan keuangan negara.

Penulis berpendapat bahwa arah politik hukum keuangan negara di Indonesia masih belum memiliki arah yang jelas. Jika negara telah menentukan arah politik hukum keuangan negara dengan pasti, tentu inkonsistensi dalam implementasi makna “kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN” seperti sekarang ini tidak akan terjadi. Pada satu sisi, yaitu dalam hal pengurusan piutang Bank BUMN, politik hukum negara ini telah menetapkan bahwa definisi kekayaan negara yang dipisahkan tersebut memiliki arti kekayaan yang telah negara pisahkan menjadi modal pada suatu BUMN menjadi bagian dari kekayaan BUMN tersebut. Namun di sisi lain, yakni diluar ihwal pengurusan piutang Bank BUMN, politik hukum kita masih dengan teguh menyatakan bahwa kekayaan yang dipisahkan tersebut adalah bagian dari kekayaan negara dengan berbagai konsekuensinya. Seperti halnya BUMN tetap menjadi objek pengawasan BPK, kerugian yang dialami BUMN juga menjadi kerugian negara dan masuk dalam tindak pidana korupsi. Konteks ini secara jelas menunjukkan bahwa politik keuangan negara di Indonesia saat memiliki keterkaitan erat dengan perilaku politik yang ditentukan oleh nasionalisasi ekonomi.³⁰

²⁹ Hendy Anangga Difa, *AnAlisis Kinerja Keuangan Bank BUMN Periode 2012-2014*, Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Sebelas Maret Surakarta, hlm. 13-15

³⁰ Dian Puji N. Simatupang, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah* (Jakarta: Badan Penerbit FH UI), hlm 80.

D. PENUTUP (KESIMPULAN)

Adanya anomali status kekayaan dan piutang BUMN merupakan hilir dari berbagai inkonsistensi peraturan perundang-undangan serta putusan lembaga peradilan. Terhadap pengurusan piutang BUMN, politik hukum di Indonesia telah mengarah kepada pemisahan antara pengurusan piutang BUMN dengan piutang negara pada tahun 2004 sejak diubahnya definisi piutang negara itu sendiri dalam UU Perbendaharaan Negara, kemudian disusul dan ditegaskan kembali dengan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah.

Berbeda halnya dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013, arah ratio decidendi Mahkamah Konstitusi pada putusan tersebut mengerucut pada pertimbangan apakah cakupan pengertian keuangan negara pada Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara melampaui apa yang dimaksud oleh Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 serta kaitannya dengan legal standing pemohon sebagai badan hukum penyelenggara perguruan tinggi. Sehingga, Mahkamah Konstitusi menggunakan perspektif posisi BUMN sebagai kepanjangan tangan negara dalam menjalannya fungsi negara memajukan kesejahteraan umum, sehingga modal BUMN yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan merupakan bagian dari keuangan negara yang dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat sesuai dengan amanat Pasal 23 UUD 1945.

DAFTAR PUSTAKA

Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*

_____, *Undang-Undang tentang Panitia Urusan Piutang Negara*,
UU No. 49 Prp. Tahun 1960, LN No. 156 Tahun 1960.

_____, *Undang-Undang tentang Keuangan Negara*, UU No.17
Tahun 2003, LN No.47 Tahun 2003, TLN No.4286.

_____, *Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara*, UU No.
19 Tahun 2003, LN No. 70 Tahun 2003, TLN No. 4297.

_____, *Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara*, UU
No. 1 Tahun 2004, LN No.5 Tahun 2004, TLN No. 4355.

_____, *Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas*, UU No. 40 Tahun 2004, LN No. 106 Tahun 2004, TLN No. 4759.

_____, *Peraturan Bank Indonesia tentang Penilaian Kualitas Aset Bank Umum*, PBI No. 14/15/PBI/2012.

Burhanuddin, Nizam. *Hukum Keuangan Negara*. Cet. 2. Yogyakarta: Total Media, 2017.

Mahmud Marzuki, Peter. *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group. Jakarta. 2009.

Soekanto, Soerjono. *Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan ke-8, PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2004.

Sri Imaniyati, Neni. *Hukum Bisnis: Telaah tentang Pelaku dan Kegiatan Ekonomi*, Graha Ilmu. Yogyakarta. 2009.

Simatupang, Dian Puji N. *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*. Badan Penerbit FH UI. Jakarta. 2011

Mahkamah Agung Republik Indonesia, Fatwa No. WKMA/YUD/20/VIII/2006 tanggal 16 Agustus 2006.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan No. 77/PUU-IX/2011.

, Putusan No. 48/PUU-XI/2013.

<https://www.hukumonline.com/berita/a/himbara-minta-aset-bumn-disamakan-aset-korporasi-lt5166a87d8bc39> diakses pada 1 September 2022

<https://www.beritasatu.com/ekonomi/92514/pemerintah-kembalikan-pengurusan-piutang-bumn-rp27-81-t> diakses pada 21 November 2022