

**KEBIJAKAN KREDIT YANG DIHAPUSBUKUKAN ATAU DIHAPUS TAGIH OLEH
BANK BUMN DALAM PERSPEKTIF KEPASTIAN HUKUM
(*The Policies of Loan Write-off or Waiver by State-Owned Banks within the
Perspective of Legal Certainty*)**

Sudjana
Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran
JI Dipati Ukur No 35 Bandung
Telp. 08157178522
sdjana@yahoo.com

Tulisan Diterima: 20 Oktober 2018; Direvisi: 28 Oktober 2018;
Disetujui Diterbitkan: 1 November 2018

DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2018.V12.331-348>

Abstrak

Kajian ini bertujuan untuk memperoleh informasi tentang ketentuan yang mengatur penyelesaian kredit bermasalah yang dihapusbukukan atau dihapus tagih oleh Bank Badan Usaha Milik Negara. Metode Penelitian yang digunakan adalah metode pendekatan undang-undang (*statuta approach*), metode pengumpulan data melalui studi kepustakaan dan teknik analisa data normatif kualitatif. Hasil kajian menunjukkan bahwa Ketentuan Penyelesaian kredit bermasalah yang dihapusbukukan atau dihapus tagih oleh Bank Badan Usaha Milik Negara dari sisi substansi hukum kontradiksi atau inkonsisten sehingga pemangku kepentingan ragu-ragu dalam melaksanakan hapus buku atau hapus tagih tersebut.

Kata Kunci: Kebijakan, Kredit yang dihapusbukukan atau hapus tagih, Bank BUMN, Kepastian Hukum

Abstract

This study is aimed to collect information concerning the provisions governing the settlement of non-performing loans by means of loan write-off or loan waiver by a State-Owned Bank. The employed research method is the law approach method (statute approach), in which data are collected by means of literature studies and qualitative normative data analysis techniques. The results of the study show that the provisions for the settlement of non-performing loans by means of write-off or waiver by the State-Owned Bank from the legal substance point of view are contradictory or inconsistent hence the stakeholders have been hesitant in writing off or waiving the loan.

Keywords: Policies, Loans write-off or Loan Waiver, State-Owned Bank, Legal Certainty

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Kredit tidak lancar, diragukan atau macet termasuk kategori kredit bermasalah yang memerlukan penyelesaian secara cepat agar likuiditas bank tidak terganggu. Penyelesaian tersebut dilakukan melalui strategi penyelamatan kredit bermasalah dan akan ditindaklanjuti dengan hapus buku atau hapus tagih apabila upaya penyelamatan tersebut tidak berhasil. Namun ketentuan tentang

penyelesaian kredit bermasalah melalui hapus buku dan hapus tagih pada Bank Badan Usaha Milik Negara (Bank BUMN) terkendala dengan lembaga yang berwenang menyelesaikannya karena pendapat yang berbeda tentang makna “kekayaan Negara dan aspek legalitas ketentuan yang mengubah lembaga penyelesaiannya.” UU Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengategorikan bahwa dana yang berada dalam penguasaan Bank BUMN merupakan kekayaan Negara karena itu

JIKH Vol. 12 No. 3 November 2018 : 331 - 348
apabila terjadi kredit bermasalah diselesaikan oleh PUPN (Panitia Urusan Piutang Negara) sebagaimana UU No 49 Prp/ 1960 dan salah satu aturan pelaksanaannya adalah PP No. 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/ Daerah. Namun, pengertian “kekayaan Negara” termasuk dana dalam penguasaan Bank BUMN dianggap tidak tepat karena berkaitan dengan lembaga yang berwenang menyelesaikan kredit bermasalah pada Bank BUMN, yaitu PUPN. Namun, PUPN berikut aturan pelaksanaannya dianggap menghambat upaya Bank BUMN untuk menyelesaikan kredit bermasalah melalui hapus buku atau hapus tagih karena itu ketentuan tersebut disarankan untuk direvisi.

Ide revisi yang diumumkan pada Juli 2006 sebagai bagian dari paket kebijakan ekonomi itu sempat mengundang pro-kontra (DPR, BPK, kejaksaan) karena dianggap menghambat upaya pemberantasan korupsi di lingkungan Bank BUMN. Namun, setelah mendapat petuah atau fatwa dari Mahkamah Agung, pemerintah akhirnya merevisi PP No. 14 Tahun 2005 dengan menerbitkan PP No. 33 Tahun 2006 dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 87/PMK07/2006 untuk mencabut seluruh aturan penghapusan piutang macet Bank BUMN yang merujuk ke UU No. 49 Prp/1960. Dengan aturan yang baru itu, penghapusan kredit macet (bermasalah) Bank BUMN dipisahkan dari pengurusan piutang atau “kekayaan Negara” sehingga tidak diselesaikan melalui PUPN tetapi dilakukan sendiri secara internal oleh masing-masing Bank BUMN. Disisi lain, masih ada pendapat di kalangan hukum yang mengatakan bahwa penerbitan PP No. 33 Tahun 2006 dan Peraturan Menteri Keuangan No. 87/PMK07/2006 yang membawa konsekuensi perubahan kewenangan lembaga penyelesaian kredit bermasalah pada Bank BUMN (tidak lagi oleh PUPN) merupakan cacat yuridis.

Rumusan Masalah

“Bagaimana Penyelesaian Kredit bermasalah yang dihapusbukukan atau dihapus tagih oleh Bank BUMN menurut ketentuan yang berlaku?”

Tujuan

Kajian ini bertujuan untuk menentukan kebijakan tentang ketentuan penyelesaian Kredit bermasalah yang dihapusbukukan atau dihapus tagih oleh Bank Badan Usaha Milik Negara menurut ketentuan yang berlaku.

Metode Penelitian

1. Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), yaitu menelaah perundang-undangan yang berkaitan dengan pembahasan.¹

2. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan dilakukan melalui studi kepustakaan dengan mengkaji bahan hukum primer (perundang-undangan), bahan hukum sekunder (pendapat para ahli), dan bahan hukum tersier (kamus, ensiklopedia, internet dsb).

3. Teknik Analisa Data

Analisis data dilakukan adalah normatif kualitatif dalam arti menganalisis data yang telah dikumpulkan berdasarkan prinsip hukum, penafsiran, atau konstruksi hukum, sehingga tidak menggunakan teknik statistik.²

PEMBAHASAN

Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak.³ Ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan, merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan

1 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta 2010, hlm 93.

2 Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Penerbit Reineka Cipta, Jakarta, 2016, hlm 124.

3 Kamus Besar bahasa Indonesia

apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.⁴

Istilah “kredit” berasal dari bahasa Yunani “*credere*” yang berarti kepercayaan sehingga seseorang yang menerima kredit hakekatnya mendapatkan kepercayaan. Definisi kredit perbankan adalah “penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam-meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga.”⁵ Bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk-bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup rakyat banyak.⁶ Sedangkan Perbankan adalah segala sesuatu yang menyangkut tentang bank, mencakup kelembagaan, kegiatan usaha, serta cara dan proses dalam melaksanakan kegiatan usahanya.⁷

Perbankan Indonesia dalam melakukan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan menggunakan prinsip kehati-hatian.⁸ Dalam kaitan dengan kredit, Prinsip kehati-hatian dikenal dengan prinsip 5C + 1C. **Pertama**, *character* atau watak debitur sangat menentukan kemauan untuk membayar kembali kredit yang telah diterimanya. Namun demikian, untuk mengetahui *character* seseorang itu tidak mudah. Oleh karena itu, penilaian atas *character* debitur perlu dilakukan secara hati-hati dan secermat mungkin. Informasi dari keluarga dan teman-teman dekat dari debitur, serta informasi

dari bank pemberi kredit sebelumnya adalah sangat penting. Untuk mengetahui dan memperoleh gambaran yang jelas tentang watak calon debitur ini, dapat dilakukan usaha-usaha seperti: melakukan interview langsung terhadap calon debitur; meneliti daftar riwayat hidupnya, mengetahui reputasi calon debitur berdasarkan informasi dari ‘lingkungan’ usahanya, serta meneliti kegiatan dan pengalaman-pengalaman usahanya.

Kedua, *capacity*, mengandung arti kemampuan calon debitur dalam mengelola usahanya. Dengan demikian, *capacity* berkaitan erat dengan kemampuan calon debitur dalam melunasi kreditnya. Kemampuan keuangan calon nasabah sangat penting karena merupakan sumber utama pembayaran. Semakin baik kemampuan keuangan calon nasabah, maka akan semakin baik kemungkinan kualitas pembayaran pembiayaan, artinya dapat dipastikan bahwa pembiayaan yang diberikan bank syariah dapat dibayar sesuai dengan jangka waktu yang diperjanjikan.⁹ Pengukuran *capacity* ini dapat dilakukan dengan : a) Pendekatan historis, yaitu menilai past performance, apakah menunjukkan perkembangan dari waktu ke waktu. b) Pendekatan finansial, yaitu menilai latar belakang pendidikan para pengurus. Hal ini untuk menjamin profesionalitas kerja perusahaan. c) Pendekatan yuridis, yaitu secara yuridis apakah calon *mudhorib* mempunyai kapasitas untuk mewakili badan usaha untuk mengadakan perjanjian pembiayaan dengan bank atau tidak. d) Pendekatan manajerial, yaitu menilai sejauh mana kemampuan dan keterampilan *customer* melaksanakan fungsi-fungsi manajemen dalam memimpin perusahaan. e) Pendekatan Teknis, yaitu untuk menilai sejauh mana kemampuan calon *mudhorib* mengelola faktor-faktor produksi, seperti tenaga kerja, sumber bahan

4 Taufiqurakhman, *Kebijakan Publik Pendelegasian Tanggungjawab Negara Kepada Presiden Selaku Penyelenggara Pemerintahan*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Moestopo Beragama (Pers), Jakarta, 2014, hlm 2.

5 Pasal 1 Angka 11 UU Perbankan.

6 *Ibid*, Pasal 1 Angka 2 .

7 *Ibid*, Pasal 1 Angka 1.

8 *Ibid*, Pasal 2.

9 Ismail, *Perbankan Syariah*, Jakarta: Kencana, 2011, hlm 121.

baku peralatan-peralatan/mesin-mesin, administrasi keuangan, industri *relation*, sampai dengan kemampuan merebut pasar.¹⁰

Ketiga, *capital* yaitu unsur-unsur yang dinilai untuk mengetahui kemampuan calon debitur antara lain meliputi penilaian terhadap Informasi mengenai besar kecilnya modal (*capital*) perusahaan calon debitur adalah sangat penting bagi bank. Modal yang dimaksudkan di sini adalah modal sendiri (*networth*) atau nilai kekayaan bersih yang dimiliki perusahaan, yang merupakan selisih antara total aktiva dengan total kewajiban (utang). Semakin besar modal yang dimiliki perusahaan merupakan cerminan keberhasilan perusahaan di masa lalu, dan ini tentunya semakin baik dihadapan bank. Mengingat kredit bank hanya merupakan pelengkap atau tambahan bagi pembiayaan kegiatan operasional perusahaan. Posisi modal suatu perusahaan dapat dianalisis dari laporan keuangannya. Untuk mendapatkan gambaran yang lengkap tentang modal perusahaan, maka bank harus melakukan analisis terhadap laporan keuangan perusahaan selama paling tidak tiga tahun periode akuntansi sebelumnya.

Keempat, *collateral* (jaminan kredit) merupakan setiap aktiva atau barang-barang yang diserahkan debitur sebagai jaminan atas kredit yang diperoleh dari bank. Manfaat jaminan ini bagi bank adalah sangat penting, sebagai '*back up*' atas kredit yang diberikan kepada debitur. Tujuannya adalah agar bank dapat memperoleh pelunasan kembali atas kredit yang diberikan kepada debitur, apabila kelak debitur tidak mampu melunasi kreditnya atau pun ingkar janji (*wanprestasi*). Atas jaminan yang diberikan oleh debitur, maka perlu diperhatikan cara pengikatannya sesuai dengan hukum yang berlaku, untuk menghindari sengketa yang kemungkinan muncul di kemudian hari. Jaminan hendaknya

melebihi jumlah kredit yang diberikan. Jaminan juga harus diteliti keabsahannya sehingga jika terjadi suatu masalah, maka jaminan yang dititipkan akan dapat dipergunakan secepat mungkin. Penilaian terhadap *collateral* meliputi jenis, lokasi, bukti kepemilikan dan status hukumnya. Bentuk *collateral* tidak hanya berbentuk kebendaan, melainkan bisa juga berbentuk jaminan pribadi, *letter of guarantee*, *letter of comfort*, rekomendasi dan *avalis*.¹¹

Kelima, kondisi ekonomi (*condition of economy*) yaitu keadaan perekonomian secara umum perusahaan tersebut beroperasi yang menentukan keberhasilan maupun kegagalan suatu perusahaan. Oleh karena itu, bank atau dalam hal ini analisis kredit, harus mempertimbangkan keadaan perekonomian, dan proyeksi perekonomian selama jangka waktu kredit yang diberikan.

Keenam, *constraint* yaitu bank dalam memberikan kredit perlu juga mengetahui dan mempertimbangkan hambatan (*constraint*) yang mungkin muncul di lapangan. Bank perlu mengetahui tanggapan masyarakat setempat terhadap rencana investasi yang akan dilakukan oleh calon debiturnya, karena dapat saja masyarakat setempat menolak rencana investasi tersebut.

Setelah bank memutuskan untuk memberikan kredit kepada debiturnya, bukan berarti bahwa tugas bank sebagai perantara keuangan selesai sampai di situ, melainkan itulah awal mula tugas bank yang sesungguhnya dalam penyaluran kredit. Bank senantiasa harus memantau kredit yang telah disalurkan. Apakah debitur benar-benar menggunakan kreditnya sesuai dengan permohonan semula, atau digunakan untuk keperluan lain?; Bagaimana perkembangan dan prospek usaha debitur; Bagaimana keadaan perekonomian nasional

10 <http://repo.iain-tulungagung.ac.id/4042/3/BAB%20II.pdf> [diakses 4 /8/2018].

11 Binti Nur Asiyah, Manajemen Pembiayaan Bank Syari'ah, hlm 83 sebagai dikutip <http://repo.iain-tulungagung.ac.id/4042/3/BAB%20II.pdf>, *loc.cit*.

secara keseluruhan, kondusif atau tidak bagi perkembangan usaha debitur?; serta pertanyaan-pertanyaan lain berkaitan dengan prospek kredit yang telah disalurkan oleh bank. Pertanyaan-pertanyaan ini penting dijawab, dalam rangka mengantisipasi kemungkinan tersendat atau macetnya kredit yang telah disalurkan bank.¹²

Ismail menyatakan, banyak faktor yang menyebabkan kredit tersebut menjadi bermasalah, yaitu :¹³

1. Faktor Intern Bank

- a) analisis kurang tepat, sehingga tidak dapat memprediksi apa yang akan terjadi dalam kurun waktu selama jangka waktu kredit. Misalnya, kredit diberikan tidak sesuai kebutuhan, sehingga nasabah tidak mampu membayar angsuran yang melebihi kemampuan.
- b) Adanya kolusi antara pejabat bank yang menangani kredit dan nasabah sehingga bank memutuskan kredit yang tidak seharusnya diberikan.
- c) Keterbatasan pengetahuan pejabat bank terhadap jenis usaha debitur sehingga tidak dapat melakukan analisis yang tepat dan akurat.
- d) Campur tangan terlalu besar dari pihak terkait.
- e) Kelemahan dalam melakukan pembinaan dan monitoring kredit debitur.
- f) Adanya kebijakan Direksi Bank yang hanya mengutamakan kejar target kredit tanpa mengindahkan aspek hukum dan Prinsip-Prinsip Perkreditan

2. Faktor *Extern* Bank

- a) Unsur kesengajaan yang dilakukan oleh nasabah: 1) Nasabah sengaja untuk tidak melakukan pembayaran angsuran kepada bank, karena

nasabah tidak memiliki kemauan dalam memenuhi kewajibannya; 2) Debitur melakukan ekspansi terlalu besar, sehingga dana yang dibutuhkan terlalu besar; 3) Penyelewengan yang dilakukan nasabah dengan menggunakan dana kredit tersebut tidak sesuai dengan tujuan penggunaan.

- b) Unsur ketidaksengajaan: 1) Debitur mau melaksanakan kewajiban sesuai perjanjian, akan tetapi kemampuan perusahaan sangat terbatas, sehingga tidak dapat membayar angsuran; 2) Perusahaannya tidak dapat bersaing dengan pasar, sehingga volume penjualan menurun dan perusahaan rugi; 3) Perubahan kebijakan dan peraturan pemerintah yang berdampak pada usaha debitur; 4) Bencana alam yang dapat menyebabkan kerugian debitur. Pencegahan kredit macet haruslah cepat dilakukan untuk meminimalisir resiko, sehingga diharapkan kredit yang telah berjalan dengan lancar.

Mahmoeddin menyatakan, ada tindakan untuk mencegah terjadinya kredit macet yaitu:¹⁴

- a) Penyempurnaan prosedur kredit
- b) Memiliki prinsip kehati-hatian dalam pemberian kredit
- c) Membawa nama baik bank
- d) Melengkapi dokumen sebelum realisasi kredit
- e) Mengawasi pencairan kredit
- f) Melakukan pengawasan kredit
- g) Melakukan pengawasan terhadap petugas kredit
- h) Membuat kebijakan yang tepat
- i) Memegang prinsip kredit dengan konsekuen
- j) Mengantisipasi terjadinya kepentingan pribadi

¹² *Ibid.*

¹³ <http://repository.unair.ac.id/30124/3/3.%2020BAB%20202.pdf>[diakses 7/8/2018]

¹⁴ *Ibid.*

Dalam hal debitur wanprestasi dalam melunasi kredit, maka bank melakukan penagihan secara intensif atau melakukan upaya lain agar kredit yang telah diberikan dapat dilunasi sesuai dengan perjanjian yang telah disepakati. Untuk menyelesaikan kredit bermasalah atau *Non-Performing Loan* (NPL) itu dapat ditempuh dua cara atau strategi yaitu: 1)Penyelamatan kredit; 2)Penghapusan kredit. Upaya penyelamatan kredit dilakukan bank berpedoman pada Surat Edaran Bank Indonesia No. 26/4/BPPP tanggal 29 Mei 1993.

Bank melakukan upaya penyelamatan kredit bermasalah dengan pertimbangan sebagai berikut: a)Dengan penyelamatan kredit, kondisi Bank/Lembaga Keuangan menjadi lebih baik; b)Adanya itikad baik dari debitur yang kooperatif; c)Penilaian usaha debitur yang menunjukkan prospek usaha yang baik; d)Penilaian harga barang jaminan dapat digunakan untuk menutup kredit, jika masih kurang nilai jaminannya maka debitur harus memberikan jaminan lagi.

Penyelamatan kredit menurut Surat Edaran Bank Indonesia tersebut menggunakan tiga cara yaitu:

- a. Penjadwalan kembali (*rescheduling*),
- b. Persyaratan kembali (*reconditioning*),
- c. Penataan kembali (*restructuring*).

Rescheduling (penjadwalan kembali), yaitu suatu upaya untuk melakukan perubahan terhadap beberapa syarat perjanjian kredit yang berkenaan dengan jadwal pembayaran kembali/ jangka waktu kredit termasuk tenggang (*grace priod*), dan perubahan jumlah angsuran, apabila perlu dengan penambahan kredit. *Reconditioning* (persyaratan kembali), yaitu melakukan perubahan atas sebagian atau seluruh persyaratan perjanjian, yang tidak terbatas hanya kepada perubahan jadwal angsuran, atau jangka waktu kredit saja. Namun perubahan kredit tersebut tanpa memberikan tambahan kredit atau tanpa melakukan

konversi atas seluruh atau sebagian dari kredit menjadi *equity* perusahaan. *Restructuring* (penataan kembali), yaitu upaya berupa melakukan perubahan syarat-syarat perjanjian kredit berupa pemberian tambahan kredit, atau melakukan konversi atas seluruh atau sebagian kredit menjadi perusahaan, yang dilakukan dengan atau tanpa *rescheduling* atau *reconditioning*.

Bank hanya dapat melakukan Restrukturisasi Kredit terhadap debitur yang memenuhi kriteria sebagai berikut:¹⁵ a)debitur mengalami kesulitan pembayaran pokok dan/atau bunga Kredit; dan b)debitur masih memiliki prospek usaha yang baik dan dinilai mampu memenuhi kewajiban setelah Kredit direstrukturisasi. Bank dilarang melakukan Restrukturisasi Kredit dengan tujuan hanya untuk:¹⁶

- a. memperbaiki kualitas Kredit; atau
- b. menghindari peningkatan pembentukan PPA, tanpa memperhatikan kriteria debitur.

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum merupakan sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik.¹⁷

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tidak lain hanya kumpulan aturan.¹⁸ Untuk

15 Pasal 52 Surat Edaran Bank Indonesia No. 26/4/BPPP tanggal 29 Mei 1993.

16 *Ibid*, Pasal 53.

17 <http://tesishukum.com/pengertian-asas-kepastian-hukum-menurut-para-ahli/> [diakses 18/7/2018].

18 Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan

menjamin kepastian hukum, peraturan perundang-undangan selain harus memenuhi syarat-syarat formal, harus memenuhi syarat-syarat lain, yaitu:¹⁹ jelas dalam perumusannya; konsisten dalam perumusannya –baik secara intern maupun ekstern–; penggunaan bahasa yang tepat dan mudah dimengerti.

Kepastian hukum adalah “*sicherheit des Rechts selbst*” (kepastian tentang hukum itu sendiri). Hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum:²⁰

1. Bahwa hukum itu positif, artinya bahwa ia adalah perundang-undangan (*gesetzliches Recht*).
2. Bahwa hukum itu didasarkan pada fakta (*tatsachen*), bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim, seperti “kemauan baik”, “kesopanan”.
3. Bahwa fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping juga mudah dijalankan.
4. Hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.

Ketentuan Pasal 12 Ayat (3) Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/15/PBI/2012 Tentang Penilaian Kualitas Aset Bank Umum mengatakan “berdasarkan penilaian, kualitas Kredit ditetapkan menjadi: a) Lancar; b) Dalam Perhatian Khusus; c) Kurang Lancar; d) Diragukan; atau e) Macet.”²¹ Kredit bermasalah *Non-Performing Loan* (NPL) adalah kredit yang dikategorikan kurang lancar, diragukan, dan macet yang dapat

disebabkan oleh kelemahan dari sisi intern debitur; kelemahan dari sisi intern bank; dan kelemahan dari sisi ekstern bank.²²

Apabila upaya penyelamatan kredit dengan cara restrukturisasi tetap tidak berhasil dan portofolio kredit tetap macet, maka dapat menempuh cara penghapusan *kredit macet (bad credit)*. Penghapusbukuan merupakan salah satu cara untuk menyehatkan sistem perkreditan dalam suatu bank dengan memindahkan kredit-kredit bermasalah (macet) yang sulit untuk ditangani dari neraca bank menjadi *ekstrakomtable* sehingga tidak membebani kinerja bank lagi, namun tidak menghapus hak bank untuk menagih pelunasan kepada debitur.²³ Namun mekanisme hapus buku pada umumnya kurang populer bagi para pemegang saham karena dapat mengurangi laba bank dan deviden bagi pemegang saham serta mencerminkan kurang-hati-hatian manajemen bank dalam mengelola portofolio kreditnya.²⁴

Di antara empat bank BUMN, Bank Mandiri tercatat melakukan hapus buku terbesar yaitu Rp 11,41 triliun. Jumlahnya naik hampir dua kali lipat dari tahun 2015 yang sebesar Rp 5,99 triliun. Selain Bank Mandiri, Bank Rakyat Indonesia (BRI) juga tercatat melakukan hapus buku dengan nominal besar yaitu Rp 8,47 triliun atau naik 8,42 persen dari tahun sebelumnya.²⁵

keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Penerbit Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm.82-83.

19 Penjelasan selengkapnya lihat <http://artonang.blogspot.co.id/2016/06/fungsi-kepastian-hukum.html> [diakses 20/7/2018].

20 Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*, Jakarta: UKI Press, 2006, hlm. 135-136.

21 Selengkapnya perincian penetapan kualitas kredit lihat Surat Edaran Bank Indonesia Nomor: 09/PJ.42/1999.

22 Penjelasan selengkapnya lihat <http://andybangun.blogspot.co.id/2012/05/penanganan-kredit-bermasalah.html> [diakses 22/7 /2018].

23 Permasalahan hapus kredit bank Pemerintah tersedia dalam <https://legalbanking.wordpress.com/2013/10/01/permasalahan-hapus-buku-kredit-bank-pemerintah/> [diakses 23/7/2018] D.

24 *Ibid.*

25 <https://katadata.co.id/berita/2017/03/22/melejit-41-persen-bank-bumn-hapus-buku-kredit-macet-rp-248-triliun> [diakses 24 /7/ 2018].

Tabel Bank yang Hapus Buku

Bank BUMN	2015	2016	Perubahan
Bank Mandiri	5,99	11,41	90,34 %
BRI	7,81	8,47	8,42
BNI	2,47	3,18	71,7%
BTN	1,25	1,71	36,82%
total	17,53	24,78	41,37%

Sumber : Laporan keuangan bank-bank BUMN tahun 2016 (Diolah)²⁶

Hapus Buku adalah *write off* yaitu pinjaman atau kredit macet yang tidak dapat ditagih lagi dihapusbukkan dari neraca (*on-balance sheet*) dan dicatat pada rekening administratif (*off-balance sheet*). Penghapusbukkan pinjaman atau kredit macet tersebut dibebankan pada akun penyisihan penghapusan aktiva produktif; meskipun pinjaman macet tersebut telah dihapusbukkan, hal ini hanya bersifat administratif sehingga penagihan terhadap debitur tetap dilakukan; hasil tagihan pokok pinjaman dibukukan ke rekening penyisihan penghapusan aktiva produktif, sedangkan tagihan bunga dibukukan sebagai pendapatan lain.²⁷ Penghapusbukkan piutang adalah suatu tindakan administratif yang dilakukan bank atas piutang-piutang bank yang belum/tidak dapat ditagih. Tindakan administratif tersebut adalah penghapusan dari pembukuan secara *intrakomtabel* untuk kemudian dicatat secara *ekstrakomtabel*.²⁸

Penghapusan kredit macet (*bad credit*) (*write-off*) sudah lazim dilakukan perbankan nasional sebagai salah satu cara untuk menurunkan tingkat rasio kredit bermasalah (rasio *NPL*) guna meningkatkan tingkat kesehatan bank. Penghapusan kredit macet (*bad credit*) terdiri atas dua tahap yaitu: hapus buku (penghapusan bersyarat) dan hapus

tagih (penghapusan mutlak). Hapus tagih pada umumnya baru dilakukan oleh pihak bank jika portofolio kredit macet (*bad credit*) tersebut sudah sulit untuk ditagih atau karena biaya penagihannya sangat besar. Namun, meskipun sudah dihapus buku, portofolio kredit macet (*bad credit*) masih mungkin untuk ditagih²⁹ sehingga masih mungkin memberikan pemaskan uang kepada bank. Pemasukan semacam ini tetap harus dimasukkan ke dalam pembukuan bank yaitu dalam pos penghasilan lain-lain, sehingga tidak boleh dijadikan sebagai penghasilan pribadi para pejabat bank. Berkaitan dengan hal itu, bank wajib memiliki kebijakan dan prosedur tertulis mengenai hapus buku dan hapus tagih yang wajib disetujui oleh Dewan Komisaris paling rendah paling rendah oleh Direksi. Dewan Komisaris wajib melakukan pengawasan secara aktif terhadap pelaksanaan kebijakan yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kebijakan manajemen risiko Bank sebagaimana diatur dalam ketentuan Bank Indonesia yang berlaku.

Hapus buku dan/atau hapus tagih hanya dapat dilakukan terhadap penyediaan dana yang telah didukung perhitungan Cadangan Penurunan Kerugian Nilai (CKPN) sebesar 100% dan kualitasnya telah ditetapkan macet serta hapus buku tidak dapat dilakukan terhadap sebagian penyediaan dana (*partial write off*) tetapi hapus tagih dapat dilakukan baik untuk sebagian yaitu dalam rangka restrukturisasi kredit atau dalam rangka penyelesaian kredit atau seluruh penyediaan dana.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Kamus Bank Indonesia

²⁸ <https://legalbanking.wordpress.com/2013/10/01/permasalahan-hapus-buku-kredit-bank-pemerintah/> [diakses 26/7/ 2018].

²⁹ Pasal 1967 KUHPerdara “Semua tuntutan hukum, baik yang bersifat kebendaan maupun yang bersifat perorangan, hapus karena lewat waktu dengan lewatnya waktu tiga puluh tahun, sedangkan orang yang menunjuk adanya lewat waktu itu, tidak usah menunjukkan suatu alas hak, dan terhadapnya tak dapat diajukan suatu tangkisan yang didasarkan pada itikad buruk.”

Suatu piutang bank atau kewajiban debitur dapat diusulkan untuk dihapusbukukan jika kolektibilitasnya telah berada pada golongan 5 (macet) dan memenuhi kriteria sebagai berikut :³⁰

- 1) Usaha debitur macet.
- 2) Debitur telah meninggal dunia dan tidak ada ahli waris pihak ketiga yang dapat menyelesaikan kreditnya.
- 3) Debitur tidak diketahui alamatnya/ melarikan diri dan tidak ada pihak keluarga yang bertanggung jawab untuk menyelesaikan kreditnya.
- 4) Pemilik agunan/penjamin tidak mampu/ tidak bersedia membantu langkah penyelesaian yang diusulkan.
- 5) Barang agunan musnah/mengalami penurunan nilai atau nilainya telah mengalami perubahan.
- 6) Debitur dinyatakan pailit oleh Pengadilan Negeri.
- 7) Saldo kewajiban debitur telah dicatat oleh Kantor Pengurusan Piutang dan Lelang Negara (KP2LN) sebagai piutang negara yang sementara tidak ditagih.
- 8) Upaya-upaya penagihan intern telah dilakukan secara maksimal.
- 9) Sumber pengembalian dari debitur dan pihak lainnya tidak ada.
- 10) Kredit macet yang tuntutan ganti ruginya telah dibayar/ditolak oleh lembaga penjamin.

Wewenang memutus penghapusbukuan piutang berada pada direksi, atas usul/rekomendasi divisi kredit sedangkan prosedur penghapusbukuan yang harus dilakukan adalah dengan mengajukan usul penghapusbukuan kepada pejabat sesuai kewenangan penghapusbukuan yang berlaku dengan menggunakan form. PS-03. Larangan dalam penghapusbukuan adalah:

- a. Penghapusbukuan piutang Bank tidak boleh mengakibatkan pembebasan hutang/kewajiban debitur.
- b. Keputusan penghapusbukuan sama sekali tidak boleh diberitahukan kepada debitur atau pihak luar manapun.
- c. Penghapusbukuan terhadap hutang debitur tidak berarti menghapus nama debitur dari Daftar Kredit Macet Bank Indonesia.

Kelebihan, hapus buku adalah:

- (1). Kualitas neraca perkreditan bank menjadi lebih baik, angka-angka piutang kredit yang tidak menghasilkan, tunggakan pokok kredit, bunga dan denda dapat dikeluarkan dari neraca bank.
- (2). Mutu aktiva produktif bank menjadi lebih baik, tingkat *Non-Performance Loan (NPL)* menjadi rendah sehingga akan meningkatkan nilai kesehatan di mata Bank Indonesia.
- (3). Atas piutang kredit yang telah dihapusbukukan, Bank tetap dapat melakukan penagihan kepada debitur sampai dengan lunas, termasuk dapat melakukan eksekusi agunan kredit.
- (4). Bank dapat lebih fokus berkonsentrasi untuk mengembangkan produk dan ekspansi bisnis tanpa harus terus menerus terhambat kredit bermasalah yang berlarut-larut.
- (5). Bagi bank BUMN/ BUMD dapat menghindari bank dari potensi kriminalisasi kredit macet, karena hapus-buku telah memiliki landasan hukum berupa Peraturan Pemerintah dan Peraturan Bank Indonesia (PBI).
- (6). Secara keseluruhan dapat digunakan untuk menyetatkan sistem perbankan dan stabilitas ekonomi nasional.

Kelemahan hapus buku :

- (1). Penghapusbukuan kredit bermasalah dapat membawa dampak penurunan *Capital Adequacy Ratio (CAR)* bila jumlah cadangan penghapusan kredit bermasalah yang ada tidak cukup untuk menutupi jumlah kredit yang dihapuskan.

30 <https://legalbanking.wordpress.com/2013/10/01/permasalahan-hapus-buku-kredit-bank-pemerintah/> *loc.cit.*

- (2). Dapat mengurangi laba, karena apabila terjadi jumlah kredit yang dihapus-buku melebihi jumlah cadangan penghapusan kredit, maka selisih kekurangannya akan dibebankan kepada laba bank.
- (3). Setelah dilakukan hapus buku, biasanya bank enggan untuk menagih piutang kredit tersebut kepada debitur sehingga pengembalian kerugian bank menjadi berlarut-larut.
- (4). Dalam hal tertentu dapat dimanfaatkan bank untuk menyembunyikan portofolio kreditnya yang dalam proses pemberiannya melanggar SOP/ hukum yang berlaku.
- (5). Masih terdapat pandangan dari BPK dan Kejaksaan Agung bahwa dasar hukum hapus-buku berupa Peraturan Pemerintah No.33 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara dan Peraturan Bank Indonesia kurang kuat, karena dianggap kontradiksi dengan peraturan yang lebih tinggi yaitu UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara terkait definisi Kekayaan Negara dan Perpu No. 49 Prp Tahun 1960 tentang Penyelesaian Urusan Piutang Negara (PUPN).

Pengertian piutang negara atau kekayaan negara secara normatif dapat dilihat dari berbagai peraturan, yaitu:

a. UU No 49/Prp/Tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN)

“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.”³¹

UU tersebut mengamanatkan bahwa piutang negara antara lain meliputi piutang pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan badan-badan negara atau

daerah. Dengan demikian, setiap piutang negara yang mengalami macet harus diselesaikan serahkan oleh PUPN. PUPN mempunyai kewenangan “*parate eksekusi*”, yaitu keputusannya bersifat mengikat dan memiliki kekuatan eksekutorial tanpa melalui pengadilan.

b. UU No 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Penjelasan Umum UU ini menjelaskan “Keuangan negara yang dimaksud adalah Seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena: a. berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat Negara, baik di tingkat pusat maupun daerah; b. berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban BUMN/BUMD, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan Negara.

c. UU No 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

“Keuangan negara adalah segala hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Keuangan Negara meliputi:³²

- a.;
- b.;
- c.;
- d.;
- e.;
- f.;

31 Pasal 8 UU PUPN.

32 Selengkapnya lihat Pasal 2 UU No 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

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.;

i.

Berdasarkan point g maka asset BUMN yang merupakan kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara termasuk "keuangan negara."

d. UU No 19 Tahun 2003 Tentang BUMN jo UU No 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas

*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.*³³

*Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.*³⁴ 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.³⁵

Frase "pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat" berimplikasi bahwa pembinaan dan pengelolaan BUMN tunduk pada UU yang mengatur mengenai Perseroan Terbatas, yang pada waktu itu masih berlaku adalah UU

No 1 Tahun 1995 sebelum kemudian diganti dengan UU No 40 Tahun 2007. Dengan demikian, karena pembinaan dan pengelolaan BUMN tidak lagi didasarkan pada mekanisme APBN melainkan didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat, dengan sendirinya piutang BUMN lepas dari sistem APBN. Implikasinya, piutang BUMN tidak dapat lagi disebut sebagai piutang negara sehingga tidak perlu lagi diurus oleh PUPN.³⁶ Namun, UU No 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara yang diundangkan pada tanggal 5 April 2003³⁷ memuat rumusan yang berbeda (sebaliknya) yaitu mengkategorikan piutang BUMN sebagai piutang negara.

e. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara

*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.*³⁸

Dengan demikian, asset BUMN termasuk pembedaharaan negara yaitu "pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD."³⁹

f. Fatwa Mahkamah Agung

Fatwa MA merupakan dasar keluarnya PP No.33 Tahun 2006 yang mencabut PP No.14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah.

33 Pasal 1 Angka 1 UU No 19 Tahun 2003 Tentang BUMN.

34 *Ibid*, Pasal 4 Ayat (1).

35 Penjelasan Pasal 4 Ayat (1) UU BUMN

36 <https://teguhalkhawarizmi.wordpress.com/tag/fatwa-ma-piutang-negara/> [diakses 29/7 2018].

37 *Ibid*, UU No 19 Tahun 2003 Tentang BUMN disahkan Juni 2003, jadi hanya selisih 2,5 bulan saja.

38 Pasal 1 Angka 6 UU No 1 Tahun 2004.

39 *Ibid*, Pasal 1 Angka 1.

Fatwa MA⁴⁰ yang berbunyi :

- (a). Pasal 1 Angka 1 UU No. 19 Tahun 2003 "BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan."
- (b). Pasal 4 Ayat 1 UU No. 19/2003 tentang BUMN, modal BUMN merupakan modal yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan, pemisahan kekayaan Negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal Negara pada BUMN, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.
- (c). Pasal 1 Angka 6 UU No.1/2004 tentang Perbendaharaan Negara "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. Oleh karena itu piutang BUMN bukanlah piutang Negara.
- (d). Pasal 8 UU No.49 Prp Tahun 1960 dan Pasal 12 Ayat (1) mewajibkan instansi-instansi pemerintah dan badan-badan negara untuk menyerahkan piutang-piutangnya yang adanya dan besarnya telah pasti menurut hukum tetapi penanggung utangnya tidak mau melunasi kepada Panitia Urusan Piutang Negara, namun ketentuan tentang piutang BUMN dalam UU No.49 Prp. Tahun 1960 tersebut

tidak lagi mengikat secara hukum dengan adanya undang-undang khusus (*lex specialis*) dan lebih baru dari UU No.49 Prp Tahun 1960.

- (e). Begitu pula halnya dengan Pasal 2 huruf g UU No.17 Tahun 2003 yang berbunyi Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 meliputi: "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." Adanya UU No.19 Tahun 2003 Tentang BUMN maka ketentuan dalam pasal 2 huruf g khususnya mengenai "kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan Negara/perusahaan daerah juga tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum. Oleh karena itu dengan adanya UU No.19/2003 tentang BUMN, UU No.1/2004, UU No.17/2003 dan UU No.49 Prp.Tahun 1960 tersebut tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum. Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut, Mahkamah Agung menyatakan bahwa PP No 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah dapat dilakukan perubahan seperlunya.

Berdasarkan perundang-undangan dan Fatwa Mahkamah Agung, maka asset BUMN adalah kekayaan negara atau bukan dapat disimpulkan sebagai berikut:

UU No. 49/Prp/ Tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN)	Asset BUMN adalah kekayaan negara
UU. No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara	Asset BUMN adalah kekayaan negara

40 http://www.pbmkn.perbendaharaan.go.id/subusers/gorontalo/public_html/berita/fatwa_ma.htm diakses[2 /8/2018].

UU. No, 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara jo Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas	Asset BUMN bukan kekayaan negara
UU. No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara	Asset BUMN adalah kekayaan negara
UU. No. 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	Asset BUMN adalah kekayaan negara
PP. No 33 Tahun 2006 jo PerMenKeu No. 87/PMK07/2006 berdasarkan Fatwa MA, dan PP. No. 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/ Daerah	Asset BUMN bukan kekayaan negara

Kontradiksi atau inkonsisten antara UU PUPN jo. UU Keuangan Negara dengan UU BUMN diselesaikan melalui asas perundang-undangan “bahwa UU yang baru mengesampingkan UU yang lama” (*Lex posterior derogat legi priori*.)” Hal ini berarti yang berlaku adalah UU BUMN yang mengatakan bahwa asset BUMN bukan kekayaan negara.

Berdasarkan asas perundang-undangan “bahwa undang-undang yang lebih khusus menyampingkan undang-undang yang lebih umum (*Lex specialis derogat legi generalis*),” maka apabila UU BUMN dianggap lebih khusus, yaitu untuk piutang negara di BUMN berlaku UU BUMN, sehingga dapat mengesampingkan UU Keuangan Negara dan UU PUPN.

Berkaitan dengan PP No. 33 Tahun 2006, pelaksanaan di lapangan masih menghadapi kendala bagi para bankir untuk menerapkan aturan tersebut. Para bankir bank BUMN merasa takut dilakukannya pengusutan secara hukum berdasarkan tindak pidana korupsi karena belum adanya pemahaman yang sama antara bankir dengan aparat penegak hukum dan juga BPK, DPR, Kejaksaan, dan Komisi Pemberantasan

Korupsi (KPK).⁴¹

Apabila dikaji berdasarkan asas “*lex superior derogate lege infeori*” (hukum yang tinggi mengesampingkan hukum yang lebih rendah), maka PP No. 33 Tahun 2006 dan Per Menkeu No. 87/PMK07/2006 yang didasarkan atas fatwa MA tidak dapat mengesampingkan UU PUPN dan UU Tindak Pidana Korupsi, dan UU Kekayaan Negara karena itu demi kepastian hukum, PP No. 33 Tahun 2006 dan Permenkeu No. 87/PMK07/2006 harus dinyatakan batal demi hukum (cacat yuridis). Hubungan antarnorma tersebut merupakan kesatuan hirarkhi “*superior dan inferior*”, sehingga pembuatan norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma yang lebih tinggi. Pembuatan norma yang ditentukan oleh norma lebih tinggi menjadi alasan utama validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk kesatuan.⁴²

Kondisi tersebut membawa dampak terhadap lingkup tugas serta organisasi Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN) yang dibentuk berdasarkan Pasal 15 huruf f Perpres No. 66 Tahun 2006 Tentang Unit Organisasi dan Tugas Eselon I Departemen Keuangan yang mempunyai tugas merumuskan serta melaksanakan kebijakan dan standardisasi teknis di bidang kekayaan Negara, piutang Negara dan lelang. Kemudian keputusan Menkeu No. 466/KMK.01/2006 tanggal 30 Juli 2006 menetapkan fungsi dari Direktorat Jenderal

41 Natasya dan Yunus Husein dan Aad Rusyad Nurdin, Analisis Terhadap Dampak Penghapusbukuan dan Penghapustagihan bagi Bank dan Debitur sebagai salah satu upaya penyelesaian Kredit Macet (Tinjauan Pada Bank X), *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Indonesia* tersedia dalam <http://www.lib.ui.ac.id/naskahringkas/2016-06/S56453-Natasya> [diakses 12 /8/ 2018].

42 Kelsen, *General Theory of Law and State*, Translated by: Anders Wedberg, New York: Russell and Russell, sebagaimana dikutip oleh Jimly Assiddiqie dan M Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm 110.

Kekayaan Negara yang salah satunya adalah Direktorat Piutang dan Lelang Negara (DJPLN). DJPLN pada Subdit Piutang Negara Perbankan dan Non Perbankan yang harus diubah dalam struktur organisasi DJPKN karena pengurusan piutang BUMN baik yang berasal dari perbankan maupun non perbankan diserahkan ke masing-masing bank BUMN yang bersangkutan. Perubahan ini juga akan berdampak terhadap perubahan tata kerja khususnya menyangkut sumber daya manusia yang menangani pengurusan piutang negara.

Sinkronisasi terhadap aturan piutang negara ini juga sebagaimana diutarakan oleh Himpunan Bank-Bank Milik Negara (HIMBARA). Berkaitan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 77/PUU-IX/2012 mengenai pembatalan sejumlah pasal yang terdapat di UU No. 49 Prp Tahun 1960 tentang PUPN. Pertimbangan penting putusan No. 77/PUU-IX/2012 mengenai pengujian kewenangan PUPN terkait mengurus piutang BUMN yang tidak dapat melakukan restrukturisasi utang atas piutang para debitur bank BUMN ini, menurut penjelasan Akil Mochtar bahwa pertimbangan putusan MK, kedudukan PP yang merujuk dan sebagai pelaksanaan dari UU PUPN tersebut merupakan aturan yang bertentangan dengan prinsip-prinsip konstitusi dan prinsip hukum yang berlaku umum. Akil mengatakan, "Putusan ini memberikan kepastian hukum bagi para pihak sebagaimana dijamin oleh UUD 1945." Akil juga menjelaskan, amar putusan lembaga peradilan tata negara ini, MK telah menyatakan inkonstitusional frasa dalam beberapa pasal UU PUPN, yaitu Pasal

4 Ayat (1)⁴³, Pasal 4 ayat (4)⁴⁴, Pasal 8⁴⁵, dan Pasal 12 Ayat (1).⁴⁶ Selanjutnya dikemukakan dengan dinyatakan inkonstitusional dan tidak mengikat frasa dalam beberapa pasal tersebut, maka ketentuan beberapa pasal tersebut harus dibaca lain. Misalkan Pasal 8 harus dibaca, "Yang dimaksud dengan piutang negara atau utang kepada negara oleh peraturan ini, ialah jumlah uang yang wajib dibayar kepada negara berdasarkan suatu peraturan, perjanjian atau sebab apapun." Pasal ini, lanjut Akil, karena MK menyatakan frasa "atau Badan-badan yang baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh negara" dalam Pasal 8 UU PUPN adalah bertentangan dengan UUD 1945⁴⁷ dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.⁴⁸

43 Panitia Urusan Piutang Negara bertugas: Mengurus piutang Negara yang berdasarkan Peraturan ini telah diserahkan pengurusannya kepadanya oleh Pemerintah atau Badan-badan yang dimaksudkan dalam pasal 8 Peraturan ini.

44 Panitia Urusan Piutang Negara bertugas: Melakukan pengawasan terhadap piutang-piutang/kredit-kredit yang telah dikeluarkan oleh Negara/Badan-badan Negara apakah kredit itu benar-benar dipergunakan sesuai dengan permohonan dan/atau syarat-syarat pemberian kredit dan menanyakan keterangan-keterangan yang berhubungan dengan itu Kepada Bank-bank dengan menyimpang dari ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 23 Tahun 1960 tentang Rahasia Bank

45 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.

46 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 hutangnyatidak mau melunasi sebagaimana mestinya kepada Panitia Urusan Piutang Negara.

47 Ada perlakuan yang berbeda antara Bank BUMN dan Bank selain BUMN, sehingga tidak sesuai dengan Pasal 28 D (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.

48 <http://www.mahkamah.konstitusi.go.id/index>.

Sinkronisasi diperlukan agar bank-bank BUMN dalam melaksanakan tugasnya dapat lebih baik lagi. Terlebih mengenai pengembangan bank-bank BUMN dalam membantu pertumbuhan perekonomian di Indonesia. HIMBARA juga merasa adanya diskriminasi yang ada antara Bank BUMN dengan Bank Swasta yang lebih cepat bergerak dalam melaksanakan penyelesaian kredit macetnya. Dari putusan MK tersebut, dijelaskan bahwa piutang bank BUMN dapat diselesaikan sendiri oleh manajemen masing-masing bank berdasarkan prinsip-prinsip yang sehat di masing-masing bank. Lalu, bank BUMN sebagai PT telah dipisahkan kekayaannya dari kekayaan negara melakukan pengurusan piutang tidak dilimpahkan ke PUPN. Namun pada kenyataannya sampai saat ini masih belum adanya perubahan yang signifikan akan hal tersebut.⁴⁹

Ketentuan yang kontradiksi atau inkonsisten baik secara vertikal (PP No. 33 Tahun 2006 dan Peraturan Bank Indonesia terhadap UU PUPN dan UU Keuangan Negara) maupun secara horizontal (UU BUMN terhadap UU PUPN dan UU Keuangan Negara) berdampak pada ketidakpastian hukum yang merupakan tujuan hukum selain keadilan sebagaimana dikemukakan oleh Aristoteles dan kemanfaatan atau kegunaan (*utility*) sejalan dengan pendapat oleh Jeremy Bentham. Keadilan dimaksudkan sebagai keseimbangan hak dan kewajiban sedangkan kemanfaatan adalah nilai guna untuk mencapai tujuan yang dikehendaki. Berkaitan dengan tujuan yang dikehendaki atau manfaat yang didapatkan, maka seyogianya masing-masing bank seharusnya dapat melakukan hapus buku dan hapus tagih secara internal sebagaimana ketentuan Bank Indonesia. Penyelesaian hapus buku dan hapus tagih

melalui PUPN sebagaimana diatur dalam UU No.17 Tahun 2003 Tentang Keuangan dan Perpu No. 49 Prp Tahun 1960 Tentang PUPN memerlukan prosedur kompleks dan waktu yang relatif lebih lama padahal berkaitan dengan bisnis perbankan perlu waktu yang cepat agar tidak mengganggu likuiditas bank yang bersangkutan. Dilain pihak untuk penyelesaian hapus buku atau hapus tagih bagi bank swasta dapat ditangani secara internal oleh bank yang bersangkutan karena itu sesuai dengan “*asas persamaan*” sebagai penerapan tujuan hukum keadilan. Oleh karena itu, penanganan secara internal juga seyogianya diberikan sebagai hak bagi bank BUMN. Namun dilain pihak, untuk menciptakan tata kelola yang baik dan bersih (*good and clean government*), penyelesaian hapus buku dan hapus tagih perlu mendapat pengawasan dari instansi terkait (bank Indonesia). Pengawasan berfungsi untuk menentukan kesesuaian tindakan yang dilakukan dengan prosedur pelaksanaan standar (*SOP=Standard Operating Procedure*) sehingga melalui pengawasan tersebut akan menjamin kepastian hukum.

Dalam konteks efektivitas hukum, dalam arti tujuan hukum tercapai, maka ketiga tujuan hukum tersebut harus berjalan secara sinergis, selaras dan serasi meskipun praktek pelaksanaannya kadang-kadang perlu memprioritaskan salah satu tujuan hukum. Berkaitan dengan ketentuan hapus buku atau hapus tagih bagi bank BUMN, pendekatan yang dilakukan adalah melalui sistem prioritas revisi atau pembentukan undang-undang baru. Namun politik hukum tidak berdiri sendiri, apalagi jika hukum diharapkan mampu berperan sebagai sarana rekayasa sosial. Pandangan yang hanya melihat hukum sebagai alat pengatur dan penertib saja, tanpa menyadari keserasian hubungannya dengan dimensi-dimensi lain, akan melahirkan produk dan konsep yang kaku tanpa cakrawala wawasan dan

php?page=web.Berita&id=7750#.Wkrk-FXiaUK
[diakses 4 /8 2018].

49 *Ibid.*

pandangan sistemik yang lebih luas dalam menerjemahkan perasaan keadilan hukum masyarakat.⁵⁰

Dalam kaitan dengan ketentuan baru atau akan dibentuk tentang penyelesaian kredit bermasalah tentang hapus buku dan hapus tagih bagi Bank BUMN, yang perlu diprioritaskan adalah kepentingan umum atau aspek kegunaan atau kemanfaatan (*utility*) dalam hal ini kelancaran likuiditas bank untuk memberikan kredit kepada masyarakat yang memerlukannya dengan tetap memperhatikan aspek keadilan, dan kepastian hukum dalam arti sejalan dengan asas perundang-undangan dan persyaratan lain yang telah ditentukan agar legalitas substansi dari perundang-undangan terpenuhi.

Berdasarkan hal itu, terdapat 2 (dua) tujuan hukum yang tidak konsisten yaitu kepastian hukum di satu pihak dan kemanfaatan atau kegunaan di lain pihak padahal idealnya, tujuan hukum tersebut berjalan selaras dan serasi. Oleh karena itu, urgen untuk membuat ketentuan baru untuk melakukan amendemen terhadap Perpu No. 49 Prp Tahun 1960 Tentang PUPN dengan cara mengecualikan ketentuan hapus buku atau hapus tagih bagi bank BUMN sehingga penyelesaian dapat dilakukan secara internal oleh bank BUMN yang bersangkutan tetapi untuk meminimalisir dampak penyalahgunaan (*mismanagement*) perlu pengawasan oleh Bank Indonesia.

Pelaku hapus buku dalam rangka penyelamatan kredit masih dipandang oleh beberapa pihak termasuk BPK dan Kejaksaan harus dihukum, apalagi seringkali dikaitkan dengan masalah tindak pidana korupsi yang salah satu unsurnya “merugikan keuangan negara.” Dengan menyamakan kekayaan BUMD sebagai kekayaan negara, maka hapus buku sering diidentikkan

sebagai bentuk kerugian negara yang dapat dikaitkan dengan tindak pidana korupsi. Untuk memutuskan apakah kredit macet masuk ranah hukum pidana dan korupsi atau tidak, semestinya perlu dilihat bagaimana prosesnya. Sepanjang keputusan kredit yang akhirnya macet diambil berdasarkan *business judgement*, diputus tanpa adanya *conflict of interest*, dan telah *accountable*, semestinya hal itu tidak dapat dinyatakan salah secara pidana.⁵¹ Hal ini bertujuan menjamin kepastian hukum sehingga menghilangkan keragu-raguan pihak bank karena merasa takut sanksi pidana karena dapat dikategorikan tindakan korupsi dalam melakukan hapus buku atau hapus tagih.

PENUTUP

Kesimpulan

Ketentuan Penyelesaian kredit bermasalah yang dihapusbukukan atau dihapus tagih oleh Bank Badan Usaha Milik Negara dari sisi substansi hukum kontradiksi atau inkonsisten sehingga pemangku kepentingan ragu-ragu dalam melaksanakan hapus buku atau hapus tagih tersebut.

Saran

Untuk menjamin kepastian hukum, perlu melakukan kebijakan merevisi ketentuan lama melalui amendemen terhadap Perpu No. 49 Prp Tahun 1960 Tentang PUPN atau membuat ketentuan baru tentang penyelesaian kredit bermasalah yang dihapusbukukan atau dihapus tagih oleh Bank Badan Usaha Milik Negara.

50 <http://artolang.blogspot.co.id/2016/06/fungsi-kepastian-hukum.html> *loc.cit.*

51 <https://legalbanking.wordpress.com/2013/10/01/permasalahan-hapus-buku-kredit-bank-pemerintah/> *loc.cit.*

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Jakarta: Penerbit Toko Gunung Agung, 2012.
- Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, 2016.
- Ismail, *Perbankan Syariah*, Jakarta: Kencana, 2011.
- Jimly Assiddiqie dan M Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010.
- Satjipto Rahardjo, *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*, Jakarta: UKI Press, 2006.
- Taufiqurakhman, *Kebijakan Publik Pendelegasian Tanggungjawab Negara Kepada Presiden Selaku Penyelenggara Pemerintahan*, Jakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Moestopo Beragama (Pers), 2014.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 49/Prp/ Tahun 1960 Tentang Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN), Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 156.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 182.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 157.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 83.
- Republik Indonesia, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 87/PMK07/2006, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 791.
- Surat Edaran Bank Indonesia No. 26/4/BPPP tanggal 29 Mei 1993.
- Surat Edaran Bank Indonesia Nomor: 09/PJ.42/1999.
- Fatwa Mahkamah Agung.
- Kamus Bank Indonesia.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia.
- <http://andybangun.blogspot.co.id/2012/05/penanganan-kredit-bermasalah.html> [diakses 22/7 /2018].
- <http://artonang.blogspot.co.id/2016/06/fungsi-kepastian-hukum.html> [diakses 20/7/2018].

<https://katadata.co.id/berita/2017/03/22/melejit-41-persen-bank-bumn-hapus-buku-kredit-macet-rp-248-triliun> [diakses 24 /7/ 2018].

<https://legalbanking.wordpress.com/2013/10/01/permasalahan-hapus-buku-kredit-bank-pemerintah/> [diakses 26/7/ 2018].

[http://repo.iain-tulungagung.ac.id/4042/3/BAB% 20II.pdf](http://repo.iain-tulungagung.ac.id/4042/3/BAB%20II.pdf) [diakses 4 /8/2018].

[http://repository.unair.ac.id/30124/3/3.%2520BAB% 25202.pdf](http://repository.unair.ac.id/30124/3/3.%2520BAB%25202.pdf)[diakses 7/8/2018].

<https://teguhalkhawarizmi.wordpress.com/tag/fatwa-ma-piutang-negara/>, liku- liku Penyempitan Terminologi Piutang Negara: dari UUPUN hingga RUU Pengurusan Piutang Negara dan Piutang Daerah. [diakses 29/7 2018].

<http://tesishukum.com/pengertian-asas-kepastian-hukum-menurut-para-ahli/> diakses 18/7/2018].

http://www.pbmkn.perbendaharaan.go.id/subusers/gorontalo/public_html/berita/fatwa_ma.htm [2 /8/2018].

<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=7750#.Wkrk-FXiaUk> [diakses 4 /8 2018].

Natasya, Yunus Husein dan Aad Rusyad Nurdin, Analisis Terhadap Dampak Penghapusbukuan dan Penghapustagihan bagi Bank dan Debitur sebagai salah satu upaya penyelesaian Kredit Macet (Tinjauan Pada Bank X), *Jurnal Fakultas Hukum Universitas Indonesia* tersedia dalam <http://www.lib.ui.ac.id/naskahringkas/2016-06/S56453-Natasya> [diakses 12 /8 2018].