

LPS BADAN HUKUM, UANG LPS BUKAN KEUANGAN NEGARA *

Oleh : Erman Rajagukguk**

A. Pengantar

Subjek hukum yaitu yang mempunyai hak dan kewajiban adalah manusia (*natuurlijk persoon*). Disamping itu Badan Hukum adalah subjek hukum pula, yaitu badan yang disamakan dengan manusia (*rechtspersoon, legal personality*). Badan Hukum sebagai subjek hukum mempunyai hak dan kewajiban sebagaimana manusia, yaitu dapat menggugat dan digugat serta mempunyai harta kekayaan sendiri. Harta yang kekayaan yang terpisah dari pendiri Badan Hukum itu, terpisah dari harta kekayaan pemilik, pengawas dan pengurusnya.

Menurut Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan, LPS adalah Badan Hukum. Oleh karena itu keuangan LPS bukan keuangan negara.

B. Badan Hukum

Istilah Badan Hukum sudah merupakan istilah yang resmi. Istilah ini dapat dijumpai dalam perundang-undangan, antara lain¹ :

1. Dalam hukum pidana ekonomi istilah Badan Hukum disebut dalam Pasal 12 Hamsterwet (UU Penimbunan Barang) – L.N. 1951 No. 90 jo. L.N. 1953 No. 4. Keistimewaan Hamsterwet ini ialah Hamsterwet menjadi peraturan paling pertama di Indonesia yang member kemungkinan menjatuhkan hukuman menurut hukum pidana terhadap Badan Hukum. Kemudian kemungkinan tersebut secara umum ditentukan dalam Pasal 15 L.N. 1955 No. 27.
2. Dalam Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 antara lain Pasal 4 ayat (1).
3. Dalam Perpu No. 19 Tahun 1960 dan lain sebagainya.

* Intisari karangan ini disampaikan dalam Forum Dialog TVRI Rabu, 23 Desember 2009. Jam 20.00 s/d 21.00.

** SH Universitas Indonesia (1974). LL.M University of Washington School of Law, Seattle (1984). Ph.D University of Washington School of Law, Seattle (1988). Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia (1997).

¹ Chidir Ali, *Badan Hukum* (Bandung : Penerbit P.T. Alumni, 2005), h. 17.

Pendapat para sarjana menyatakan, antara lain, Meijers menyatakan Badan Hukum itu adalah meliputi yang menjadi pendukung hak dan kewajiban. Begitu juga pendapat Logemann, dan E. Utrecht.²

Yang menjadi penting bagi pergaulan hukum ialah Badan Hukum itu mempunyai kekayaan (*vermogen*) yang sama sekali terpisah dari kekayaan anggotanya, yaitu dalam hal Badan Hukum itu berupa korporasi. Hak dan kewajiban Badan Hukum sama sekali terpisah dari hak dan kewajiban anggotanya. Bagi bidang perekonomian, terutama lapangan perdagangan, gejala ini sangat penting.³

Sama dengan pendapat itu, menurut R. Subekti, Badan Hukum pada pokoknya adalah suatu badan atau perkumpulan yang dapat memiliki hak-hak dan melakukan perbuatan seperti seorang manusia, **serta memiliki kekayaan sendiri** (huruf tebal dari penulis), dapat digugat atau menggugat didepan hakim.

Dalam pada itu R. Rochmat Soemitro mengatakan, Badan Hukum (*rechtspersoon*) ialah suatu badan yang dapat mempunyai harta, hak serta kewajiban seperti orang pribadi.

Sarjana Hukum lainnya, Sri Soedewi Maschum Sofwan menjelaskan, bahwa manusia adalah badan pribadi – itu adalah manusia tunggal. Selain dari manusia tunggal, dapat juga oleh hukum diberikan kedudukan sebagai badan pribadi kepada wujud lain – disebut Badan Hukum, yaitu kumpulan dari orang-orang bersama-sama mendirikan suatu badan (perhimpunan) dan kumpulan harta kekayaan, yang ditedirikan untuk tujuan tertentu – (yayasan). Kedua-duanya merupakan Badan Hukum.

H.Th.Ch. Kal dan V.F.M. Den Hartog menerangkan, bahwa purusa wajar yakni manusia ialah subjek hukum. Akan tetapi lain daripada manusia, menurut hukum ada juga subjek hukum yang lain, yang tidak bersifat wajar atau makhluk, melainkan merupakan sesuatu organisasi. Organisasi yang memperoleh sifat subjek hukum itu ialah purusa hukum atau Badan Hukum. Purusa hukum dapat bertindak dalam hubungan hukum sebagai purusa wajar ia boleh mempunyai milik, boleh berunding, boleh mengikat perjanjian, boleh bertindak dalam persengketaan hukum dan sebagainya dan memikul tanggung jawab dalam arti hukum tentang segala perbuatannya.

² *Ibid*, h. 18.

³ *Ibid*, h. 19.

Menurut Purnadi Purbacaraka dan Agus Brotosusilo, pengertian tentang pribadi hukum ialah suatu badan yang memiliki harta kekayaan terlepas dari anggota-anggotanya, dianggap sebagai subjek hukum – mempunyai kemampuan untuk melakukan perbuatan hukum, mempunyai tanggung jawab dan memiliki hak-hak serta kewajiban-kewajiban – seperti yang dimiliki oleh seseorang. Pribadi hukum ini memiliki kekayaan tersendiri, mempunyai pengurus atau pengelola dan dapat bertindak sendiri sebagai pihak di dalam suatu perjanjian.

Wirjono Prodjodikoro mengemukakan pengertian suatu Badan Hukum, yaitu badan yang di samping manusia perseorangan juga dianggap dapat bertindak dalam hukum dan yang mempunyai hak-hak, kewajiban-kewajiban dan perhubungan hukum terhadap orang lain atau badan lain.

Sudiman Kartohadiprodjo menjelaskan, tiap manusia jadi merupakan orang. Manusia ini merupakan orang yang karena terbawa oleh keadaan bahwa ia manusia. Karena itu orang yang bercorak manusia itu disebut orang asli (*natuurlijk persoon*), sebagai lawan subjek hukum lainnya, ialah Badan Hukum (*rechtspersoon*).

Menurut J.J. Dormeier istilah Badan Hukum dapat diartikan sebagai berikut :

- a. persekutuan orang-orang, yang di dalam pergaulan hukum bertindak selaku seorang saja;
- b. yayasan, yaitu suatu harta atau kekayaan, yang dipergunakan untuk suatu maksud yang tertentu.

Dari pendapat-pendapat di atas, dapatlah disimpulkan tentang pengertian Badan Hukum sebagai subjek hukum itu mencakup hal berikut, yaitu⁴ :

- a. perkumpulan orang (organisasi);
- b. dapat melakukan perbuatan hukum (*rechtshandeling*) dalam hubungan-hubungan hukum (*rechtsbetrekking*);
- c. mempunyai harta kekayaan tersendiri;
- d. mempunyai pengurus;
- e. mempunyai hak dan kewajiban;
- f. dapat digugat atau menggugat di depan Pengadilan.

⁴ *Ibid*, h. 19-21.

Negara-negara *Common Law* sebagaimana legislasi di Eropa Kontinental mengenal teori yang *sophisticated* mengenai kualitas hukum dari *corporate* sejak lama. Konsep penting dari Badan Hukum (*legal personality*) termasuk :

1. Badan Hukum sebagai Fiksi Hukum.

Menurut konsep ini Badan Hukum adalah selain dari manusia, artificial, yaitu hasil dari fiksi. Kapasitas hukum dari *legal personality* adalah berdasarkan hukum positif dan tidak *a predetermined standard as in case of natural person*.

2. Corporate realism.

Menurut konsep ini, badan hukum bukan artifisial atau fiksi, tetapi nyata dan alamiah seperti pribadi manusia. Menurut Ziweckvermogen, Badan Hukum terdiri dari seperangkat kekayaan (*assets*) yang ditujukan untuk keperluan tertentu.

Istilah Badan Hukum (*legal personality*) sekarang ini selalu didefinisikan :

“in the sense of a unit separate from its members in such way that it has gained legal capacity and litigation capacity. To be a legal person means therefore to be the subject of rights and duties capable of owning real property, entering into contracts, and suing and being sued in its own name separate and distinct from its shareholders”.⁵

C. Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dan Fatwa Mahkamah Agung R.I.

Kekaburan pengertian Keuangan Negara dimulai oleh definisi keuangan negara dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut (Pasal 1 angka 1).

Dalam penjelasan Undang-undang No. 17 Tahun 2003 ini tentang pengertian dan ruang lingkup keuangan negara yang menyatakan :

“Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan Keuangan Negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses, dan tujuan. Dari sisi obyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang

⁵ Daniel Zimmer, LEGAL PERSONALITY dalam Ella Gepken – Jager (Eds) “VOC 1602-2002, 400 Years of Company Law” (Nijmegen : Kluwer Legal Publishing, 2005), h. 267-269.

dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dari sisi subyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Dari sisi proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Dari sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Bidang pengelolaan Keuangan Negara yang demikian luas dapat dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.”

Pasal 2 huruf g Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan :

“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.”

Penjelasan Pasal 2 huruf g sendiri adalah cukup jelas.

Tampaknya pemerintah menyadari kekeliruan pemikiran tersebut di atas ketika menghadapi kredit bermasalah (*non-performing loan/NPL*) bank PT. BRI (Persero) Tbk, PT. Bank BNI (Persero) Tbk, PT. Bank Mandiri (Persero) Tbk.

Pemerintah merencanakan penghapusan pasal 19 dan Pasal 20 PP No. 14 Tahun 2005. Menteri Keuangan Sri Mulyani menyatakan :

“Selanjutnya, pengurusan piutang perusahaan negara/daerah dilakukan berdasarkan UU Perseroan Terbatas dan UU Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Jadi disebutkan bahwa aturan yang mengatur bank-bank BUMN adalah UU Perseroan dan UU BUMN.”

Usulan perubahan PP No. 14 Tahun 2005 tersebut menjadi perdebatan di dalam Komisi XI DPR karena dianggap membatalkan Pasal 2 huruf g UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Ada usul anggota DPR, untuk perubahan PP No. 24

Tahun 2005 perlu meminta fatwa Mahkamah Agung RI. Namun ada pula yang berpendapat, Pemerintah harus membuat peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perpu) untuk membatalkan Pasal 2 ayat g UU Keuangan Negara.⁶

Menteri Keuangan meminta Fatwa Mahkamah Agung. Mahkamah Agung dalam fatwanya No. WKMA/Yud/20/VIII/2006 tertanggal 16 Agustus 2006, menyatakan bahwa tagihan bank BUMN bukan tagihan negara karena bank BUMN Persero tunduk pada UU No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas. Dengan demikian dapat diartikan Mahkamah Agung berpendapat kekayaan negara terpisah dari kekayaan BUMN Persero. Selanjutnya tentu keuangan BUMN Persero bukan keuangan negara.

Mahkamah Agung dalam fatwanya menyatakan :

1. Bahwa Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara berbunyi:

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

Pasal 4 ayat (1) undang-undang yang sama menyatakan bahwa *“BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”*

Dalam penjelasan Pasal 4 ayat (1) tersebut dikatakan bahwa *“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”*;

2. Bahwa dalam pasal-pasal tersebut di atas, yang merupakan undang-undang khusus tentang BUMN, jelas dikatakan bahwa modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang telah dipisahkan dari APBN dan selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak didasarkan pada sistem APBN melainkan didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat;
3. Bahwa Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyebutkan :

“Piutang Negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada Pemerintah Pusat dan/atau hak Pemerintah Pusat yang dapat dinilai dengan uang

⁶ Media Indonesia 11 Juli 2006

sebagai akibat perjanjian atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau akibat lainnya yang sah”;

Bahwa oleh karena itu piutang BUMN bukanlah piutang Negara;

4. Bahwa meskipun Pasal 8 Undang-Undang No. 49 Prp. Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara menyatakan bahwa *“piutang Negara atau hutang kepada Negara adalah 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”* dan dalam penjelasannya dikatakan bahwa piutang Negara meliputi pula piutang *“badan-badan yang umumnya kekayaan dan modalnya sebagian atau seluruhnya milik Negara, misalnya Bank-bank Negara, P.T-P.T Negara, Perusahaan-Perusahaan Negara, Yayasan Perbekalan dan Persedian, Yayasan Urusan Bahan Makanan dan sebagainya”*, serta Pasal 12 ayat (1) undang-undang yang sama mewajibkan Instansi-instansi Pemerintah dan badan-badan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 untuk menyerahkan piutang-piutang yang adanya dan besarnya telah pasti menurut hukum akan tetapi penanggung hutangnya tidak mau melunasi sebagaimana mestinya kepada Panitia Urusan Piutang Negara, namun ketentuan tentang piutang BUMN dalam Undang-Undang No. 49 Prp. Tahun 1960 tersebut tidak lagi mengikat secara hukum dengan adanya Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yang merupakan undang-undang khusus (*lex specialis*) dan lebih baru dari Undang-Undang No. 49 Prp. Tahun 1960;
5. Bahwa begitu pula halnya dengan Pasal 2 huruf g Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 yang berbunyi :
Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 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.”

yang dengan adanya Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN maka ketentuan dalam Pasal 2 huruf g khusus mengenai *“kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah”* juga tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum;
6. Bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, dapat dilakukan perubahan seperlunya atas Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah.

D. LPS Badan Hukum, Keuangan LPS terpisah dari Keuangan Negara

Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan menyatakan, berdasarkan Undang-Undang ini, dibentuk Lembaga

Penjamin Simpanan, yang selanjutnya disebut LPS. Ayat (2) pasal ini menyebutkan, LPS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah badan hukum. Kemudian ayat (3) menerangkan, LPS adalah lembaga yang independen, transparan, dan akuntabel dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Selanjutnya ayat (4) menyatakan, LPS bertanggungjawab kepada Presiden.

Pasal 4 Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan menyebutkan fungsi LPS adalah:

- a. menjamin simpanan nasabah penyimpan; dan
- b. turut aktif dalam memelihara stabilitas sistem perbankan sesuai dengan kewenangannya.

Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan menyatakan, dalam menjalankan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf a, LPS mempunyai tugas:

- a. merumuskan dan menetapkan kebijakan pelaksanaan penjaminan simpanan; dan
- b. melaksanakan penjaminan simpanan.

Ayat (2) pasal ini menjelaskan, dalam menjalankan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf b, LPS mempunyai tugas sebagai berikut:

- a. merumuskan dan menetapkan kebijakan dalam rangka turut aktif memelihara stabilitas sistem perbankan;
- b. merumuskan, menetapkan, dan melaksanakan kebijakan penyelesaian Bank Gagal (*bank resolution*) yang tidak berdampak sistemik; dan
- c. melaksanakan penanganan Bank Gagal yang berdampak sistemik.

Pasal 27 Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan menyebutkan, seluruh biaya penyelamatan bank yang dikeluarkan oleh LPS menjadi penyertaan modal sementara LPS pada bank.

Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan menyatakan, LPS wajib menjual seluruh saham bank dalam penanganan paling lama 3 (tiga) tahun sejak penyerahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 huruf a. Ayat (2) menentukan, penjualan saham sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara terbuka dan transparan, dengan tetap mempertimbangkan tingkat

pengembalian yang optimal bagi LPS. Ayat (3) menerangkan, tingkat pengembalian yang optimal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling sedikit sebesar seluruh penempatan modal sementara yang dikeluarkan oleh LPS. Kemudian ayat (4) menyebutkan, dalam hal tingkat pengembalian yang optimal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) tidak dapat diwujudkan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun, jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diperpanjang sebanyak-banyaknya 2 (dua) kali dengan masing-masing perpanjangan selama 1 (satu) tahun. Selanjutnya ayat (5) pasal ini menyatakan, dalam hal tingkat pengembalian yang optimal sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dan ayat (3) tidak dapat diwujudkan dalam jangka waktu perpanjangan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), maka LPS menjual saham bank tanpa memperhatikan ketentuan ayat (3) dalam jangka waktu 1 (satu) tahun berikutnya.

Dapat disimpulkan LPS paling lama 5 (lima) tahun harus melepaskan sahamnya kepada pihak lain atau kepada publik melalui pasar modal.

Saya berpendapat modal awal LPS dan kekayaan LPS merupakan asset negara yang dipisahkan (Pasal 81 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan) bukanlah merupakan keuangan negara lagi. Sama dengan mendirikan Perseroan Terbatas (P.T.). Kalau saya menyetorkan modal berupa tanah saya yang saya pisahkan dari kekayaan saya, ketika P.T. sudah berstatus Badan Hukum, saya tidak bisa menyatakan tanah tersebut adalah milik saya lagi. Tanah tersebut yang menjadi modal P.T. adalah tanah kekayaan P.T. sebagai Badan Hukum. Bila P.T. mendapat uang dari hasil usahanya, tidak bisa saya mengatakan uang itu milik saya. Kalau P.T. mendapat keuntungan, baru saya mendapat dividen sebesar proporsi saham saya. Begitu juga LPS yang mendapat premi dari penjaminan simpanan nasabah pada bank-bank yang ikut serta dalam program penjaminan LPS, premi tersebut adalah uang LPS bukan uang negara.

Uang negara adalah kewajiban pajak yang harus dibayar oleh LPS dan bagian surplus yang merupakan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Pasal 83 Undang-Undang No. 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan menentukan :

(1) Surplus yang diperoleh LPS dari kegiatan operasional selama 1 (satu) tahun dialokasikan sebagai berikut:

- a. 20% (dua puluh perseratus) untuk cadangan tujuan;

- b. 80% (delapan puluh perseratus) diakumulasikan sebagai cadangan penjaminan.
- (2) Dalam hal akumulasi cadangan penjaminan mencapai tingkat sasaran sebesar 2,5% (dua puluh lima perseribu) dari total Simpanan pada seluruh bank, bagian surplus sebagaimana diatur pada ayat (1) huruf b merupakan Penerimaan Negara Bukan Pajak.

E. Kesimpulan

Penyertaan modal LPS ke dalam Bank Century bukan keuangan negara karena tidak berasal dari APBN, tetapi dari premi yang diterima LPS dalam rangka penjaminan simpanan para nasabah di bank-bank. Kerugian Negara tidak ada. Dalam 5 (lima) tahun LPS harus melepaskan penyertaan modal tersebut. Artinya, saham LPS pada Bank Century harus dijual kepada pihak lain atau dapat dijual kepada publik melalui Pasar Modal. Penjualan saham tersebut belum tentu mendatangkan kerugian.

