

# **PP 33 Tahun 2006 Dan Implikasinya Bagi Penyelesaian Utang Piutang BUMN\***

Oleh : Erman Rajagukguk\*\*

Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah. Pertanyaan-pertanyaan yang timbul dari terbitnya Peraturan Pemerintah yang baru itu berkisar kepada hal-hal berikut :

1. Bagaimana piutang-piutang BUMN dapat diselesaikan menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas?
2. Apakah ada upaya hukum bagi Pemerintah sebagai pemegang saham menggugat Direksi atau Komisaris bila tindakan mereka dianggap merugikan Pemerintah sebagai pemegang saham?
3. Apakah Pemerintah dalam hal ini Kejaksaan Agung dapat mengajukan tuntutan pidana kepada Direksi dan Komisaris PT. BUMN (Persero) bila mereka melakukan korupsi dalam penghapusan piutang negara?
4. Apakah sinkronisasi Undang-Undang perlu untuk meningkatkan pemberantasan korupsi?

Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah menyatakan kekayaan BUMN Perseroan adalah termasuk kekayaan Negara. Pasal 19 menyatakan penghapusan secara bersyarat dan penghapusan secara mutlak atas piutang Perusahaan Negara/Daerah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya Pasal 20 menyatakan bahwa tata cara dan penghapusan secara bersyarat dan penghapusan secara mutlak atas piutang Perusahaan Negara/Daerah yang pengurusan piutang diserahkan kepada PUPN, diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Keuangan. Dengan

---

\* Disampaikan Pada Seminar Nasional “Risiko Hukum Dan Bisnis Dalam Investasi BUMN & BUMD : Implikasi Penerbitan PP 33 Tahun 2006 Tentang Piutang Negara”, diselenggarakan oleh Ikatan Alumni Universitas Diponegoro dan INFO BANK, Jakarta, 20 April 2007.

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

demikian peraturan ini tidak memisahkan antara kekayaan BUMN Persero dan kekayaan Negara sebagai pemegang saham.

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.”*

Menteri Keuangan meminta Fatwa Mahkamah Agung. Mahkamah Agung dalam Fatwanya menyatakan bahwa tagihan bank BUMN bukan tagihan negara karena bank BUMN Persero tunduk pada UU No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas. Dengan demikian 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 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.

Menyusul Fatwa Mahkamah Agung tersebut Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 2006, tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah. Peraturan Pemerintah tersebut menghapuskan Pasal 19 dan Pasal 20 dalam Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005.

Menurut penjelasan Peraturan Pemerintah tersebut, pertimbangan untuk meninjau kembali pengaturan penghapusan Piutang Perusahaan Negara/ Daerah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 dilandaskan pada pemikiran bahwa sesuai Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara sebagai hukum positif yang mengatur BUMN, secara tegas dalam Pasal 4 menyatakan bahwa kekayaan negara yang dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tersebut juga ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan "dipisahkan" adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Dengan pemisahan kekayaan negara tersebut, seharusnya piutang yang terdapat pada BUMN sebagai akibat perjanjian yang dilaksanakan oleh BUMN selaku entitas perusahaan tidak lagi dipandang sebagai Piutang Negara. Sejalan dengan itu, pengelolaan termasuk pengurusan atas Piutang BUMN tersebut tidak dilakukan dalam koridor pengurusan Piutang Negara melainkan diserahkan kepada mekanisme pengelolaan berdasarkan prinsip-prinsip perusahaan yang sehat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan pemikiran tersebut, maka BUMN memiliki kewenangan/keleluasaan dalam mengoptimalkan pengelolaan pengurusan/ penyelesaian piutang yang ada pada BUMN yang bersangkutan, sehingga pengaturan penghapusan Piutang Perusahaan Negara/Daerah yang ada pada Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 saat ini menjadi tidak diperlukan lagi.

### **1. Bagaimana piutang-piutang BUMN dapat diselesaikan menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas?**

Pertama-tama, Direksi perlu menyusun klasifikasi piutang-piutang tersebut menurut besarnya piutang, apakah masih ada anggungan, nilai pasar anggungan tersebut sekarang, eksistensi Debitur sekarang ini.

Perseroan perlu membuat pedoman tentang pemotongan utang dan penghapusan piutang. Dalam hal ini organ tertinggi adalah Rapat Umum

Pemegang Saham. Karena Pemerintah sebagai Pemegang Saham 100% atau Pemegang Saham mayoritas, maka Pemerintah perlu membuat pedoman tersebut.

Didalam pelaksanaan pemotongan utang dan penghapusan piutang tersebut Direksi dengan memakai pedoman tersebut berdasarkan klasifikasi utang, perlu mendapat persetujuan Komisaris, bahkan dalam tingkat utang tertentu perlu mendapat persetujuan Rapat Umum Pemegang Saham dalam hal ini Menteri BUMN.

Pasal 63 ayat (1) Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas menyatakan, RUPS mempunyai segala wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Komisaris dalam batas yang ditentukan dalam Undang-undang ini dan atau Anggaran Dasar.

Pasal 88 ayat (1) Direksi wajib meminta persetujuan RUPS untuk mengalihkan atau menjadikan jaminan utang seluruh atau sebagian besar kekayaan perseroan.

Pasal 100 ayat (1) menyatakan, dalam Anggaran Dasar dapat ditetapkan pemberian wewenang kepada Komisaris untuk memberikan persetujuan atau bantuan kepada Direksi dalam melakukan perbuatan hukum tertentu.

## **2. Apakah ada upaya hukum bagi Pemerintah sebagai pemegang saham menggugat Direksi atau Komisaris bila tindakan mereka dianggap merugikan Pemerintah sebagai pemegang saham?**

Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas tetap memungkinkan Pemegang Saham menggugat Direksi atau Komisaris apabila keputusan mereka itu dianggap merugikan Pemegang Saham berdasarkan salah satu dari tiga pasal berikut ini:

Pasal 54 ayat (2) yang menyatakan :

“Setiap pemegang saham berhak mengajukan gugatan terhadap perseroan ke Pengadilan Negeri apabila dirugikan karena tindakan perseroan yang dianggap tidak adil akibat keputusan RUPS, Direksi atau Komisaris”.

Pasal 85 ayat (3) yang menyatakan :

“Atas nama perseroan, pemegang saham yang mewakili paling sedikit 1/10 (satu persepuluh) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara yang sah dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri terhadap anggota Direksi yang karena kesalahan atas kelalaiannya menimbulkan kerugian pada perseroan”.

Pasal 98 ayat (2) yang berbunyi :

“Atas nama perseroan, pemegang saham yang mewakili paling sedikit 1/10 (satu persepuluh) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara yang sah dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri terhadap Komisaris yang karena kesalahan atau kelalaiannya dapat menimbulkan kerugian pada perseroan”.

Oleh karenanya Negara sebagai Pemegang Saham berdasarkan pasal-pasal di atas dapat menggugat individu Komisaris dan Direksi bila keputusan mereka dianggap merugikan.

**3. Apakah Pemerintah dalam hal ini Kejaksaan Agung dapat mengajukan tuntutan pidana kepada Direksi dan Komisaris PT. BUMN (Persero) bila mereka melakukan korupsi dalam penghapusan piutang negara?**

Direksi suatu perusahaan BUMN Persero dapat dituntut dari sudut hukum pidana. Hal ini dapat saja dilakukan apabila Direksi bersangkutan melakukan penggelapan, pemalsuan data dan laporan keuangan, pelanggaran Undang-Undang Perbankan, pelanggaran Undang-Undang Anti Pencucian Uang (*Money Laundering*).

Pemerintah melalui Kejaksaan Agung, tetap dapat menuntut korupsi yang terjadi dalam BUMN Persero. Di Amerika, berdasarkan *The Foreign Corrupt Practices Act*, perusahaan Amerika yang melakukan suap di luar negeri dapat dituntut di AS. Begitu juga menurut *The United Nations Convention of Anti Corruption*, swasta dapat dituntut oleh negara kalau melakukan penyuapan, pemalsuan pembukuan, penghilangan dokumen, dan lain-lain; tetapi bukan karena kekayaan perusahaan itu merupakan kekayaan negara. Korupsi adalah

kejahatan, sama dengan pencurian, perampokan; walaupun bukan uang negara yang dicuri atau dirampok, alat negara menuntut dan menghukum pelakunya.

#### **4. Apakah sinkronisasi Undang-Undang perlu untuk meningkatkan Pemberantasan korupsi?**

Setidaknya ada tiga syarat, agar hukum dapat berperan mendorong jalannya perekonomian bangsa, yaitu hukum harus dapat menciptakan “*predictability*”, “*stability*” dan “*fairness*”.<sup>1</sup>

Pertama, undang-undang dan pelaksanaannya harus bisa menciptakan “*predictability*” atau kepastian. Beberapa undang-undang dan peraturan pelaksanaannya ditafsirkan menurut siapa yang membacanya telah mendatangkan ketidakpastian bahkan kekhawatiran bagi pelaku ekonomi.

Kedua, undang-undang sebagai salah satu sumber hukum harus bisa menciptakan “*stability*” (stabilitas), yaitu dapat mengakomodir kepentingan-kepentingan yang saling bersaing di masyarakat, antara lain, yaitu kepentingan untuk memberantas korupsi dan kepentingan untuk mendapat kepastian hukum.

Ketiga, undang-undang sebagai salah satu sumber hukum harus bisa menciptakan “*fairness*” (keadilan).

Melanjutkan upaya pemberantasan korupsi mutlak harus dilaksanakan terus menerus, baik korupsi yang terjadi di pemerintahan maupun dikalangan swasta sebagaimana tercantum dalam “*United Nations Convention Against Corruption*” yang telah diratifikasi oleh Indonesia dengan UU No. 7 Tahun 2006. Namun pemberantasan korupsi tersebut harus didasarkan kepada undang-undang nasional yang jelas, pasti dan adil sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu diperlukan amandemen beberapa undang-undang dan memperkuat aparaturnya dengan keahlian dan kejujuran.

Sinkronisasi Undang-Undang yang diperlukan adalah sebagai berikut :

Pertama, BPK tidak dapat memeriksa BUMN Persero karena kekayaan BUMN Persero bukan kekayaan negara. Bila BPK ingin memeriksa BUMN

---

<sup>1</sup> Leonard J. Theberge, “Law and Economic Development”. *Journal of International Law and Policy*. Vol. 9 (1980). h. 232

Persero maka Pasal 23E UUD 45 perlu diamandemen dengan menyebutkan bahwa BPK tidak hanya memeriksa keuangan negara, tetapi juga keuangan perusahaan swasta. Namun hal ini berlawanan dengan latar belakang adanya BPK sebagai salah satu lembaga negara. Jalan lain adalah agar semua BUMN Persero dirubah kembali menjadi Perusahaan Jawatan (perjan) sehingga modal perusahaan ini bukan kekayaan negara yang dipisahkan. Namun ada konsekuensi lain, negara ikut bertanggung jawab terhadap hutang-hutang Perusahaan Jawatan (perjan).

Kedua, amandemen perlu dilakukan terhadap UU No. 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi yaitu mengenai pengertian tindak pidana korupsi, yaitu :

“Tindak pidana korupsi ... yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara *“diganti menjadi”* tindak pidana korupsi ... yang dapat merugikan keuangan perusahaan swasta, perusahaan negara, dan jawatan.”

Pasal 2 UU No. 31 tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi perlu dirubah menjadi tindak pidana korupsi tidak hanya yang dapat merugikan negara tetapi juga yang tidak merugikan negara, yaitu merugikan perusahaan swasta, karena korupsi adalah kejahatan.

Korupsi sama dengan perbuatan mencuri atau merampok. Walaupun bukan kekayaan negara, tetapi negara wajib menuntut dan menghukum pencuri atau perampok. Perbuatan-perbuatan korupsi harus diperinci satu persatu seperti yang terdapat dalam “Anti Foreign Corruption Act” Amerika Serikat dan “United Nations Convention Against Corruption, 2003”, yang telah kita ratifikasi dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 2006 tentang Pengesahan United Nations Convention Against Corruption, 2003.

Dalam U.N. Convention Against Corruption, 2003 dikategorikan Korupsi bila terjadi penyuapan pejabat-pejabat publik nasional, penyuapan pejabat-pejabat publik asing dan pejabat-pejabat organisasi-organisasi internasional publik; penggelapan, penyalagunaan atau penyimpangan lain kekayaan oleh pejabat publik; memperdagangkan pengaruh, penyalagunaan fungsi; memperkaya diri secara tidak sah; penyuapan di sektor swasta; penggelapan kekayaan di sektor swasta, pencucian hasil-hasil kejahatan; menyembunyikan kekayaan hasil pelanggaran apapun.

Ketiga, UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara perlu dirubah agar pengertian keuangan negara tidak disalah tafsirkan, dengan mencoret Pasal 2 g, sebagaimana Fatwa Mahkamah Agung yang mengatakan Pasal tersebut yang tidak mempunyai mengikat secara hukum.

Keempat, akhirnya perlu perubahan pengertian keuangan negara dalam UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara, mengikuti usul perubahan definisi keuangan negara dalam beberapa undang-undang sebelumnya seperti tersebut di atas, sehingga kekayaan BUMN tidak merupakan keuangan negara atau kekayaan negara sebagai pemegang saham, tetapi kekayaan badan hukum itu sendiri.

### **Kesimpulan**

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan hal-hal berikut ini.

Pertama, kekayaan PT. Persero dan Perum bukan termasuk kekayaan negara, tetapi merupakan kekayaan badan hukum PT. Persero dan Perum itu sendiri.

Kedua, namun demikian dengan perubahan beberapa undang-undang tersebut di atas, Kejaksaan dan KPK berhak memeriksa dugaan korupsi di BUMN Persero dan Perum, tanpa mengkaitkannya dengan “keuangan negara” atau “kerugian negara” lagi.

Ketiga, perubahan beberapa undang-undang tersebut di atas perlu untuk sinkronisasi Undang-Undang Perseroan Terbatas dan beberapa undang-undang lainnya termasuk Undang-Undang Pemberantasan Korupsi dan Undang-Undang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Sinkronisasi ini perlu agar berbagai undang-undang tersebut di atas tidak bertabrakan sehingga terdapat konsistensi perundang-undangan dan kepastian hukum.