

Keabsahan Penentuan Jaminan Aset Bumn dalam Rangka Pemberian Pinjaman oleh Pemerintah

M. Imron Rosyadi

imron.rosyadi.m@gmail.com

Universitas Airlangga

How to cite:

M. Imron Rosyadi, 'Keabsahan Penentuan Jaminan Aset Bumn dalam Rangka Pemberian Pinjaman oleh Pemerintah'(2020) Vol. 3 No. 2 Jurist-Diction.

Histori artikel:

Submit 7 Februari 2020;
Diterima 21 Februari 2020;
Diterbitkan 1 Maret 2020.

DOI:

10.20473/jd.v3i2.18196



Abstrak

Pengelolaan pembiayaan merupakan salah satu alternatif Pemerintah dalam mengatasi defisit APBN. Pengelolaan pembiayaan harus dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab sesuai prinsip good financial governance. Pembiayaan tersebut salah satunya dapat dimanfaatkan dengan meneruskan pinjaman kepada BUMN untuk melaksanakan program prioritas pembangunan nasional terutama percepatan pembangunan infrastruktur. Pemerintah dituntut untuk dapat mengelola pemberian pinjaman tersebut guna memastikan bahwa dana yang dipinjamkan kepada BUMN dapat dibayarkan kembali serta program pembangunan nasional dapat terlaksana dengan baik. Rumusan masalah dalam penelitian ini keabsahan penentuan jaminan aset BUMN oleh Pemerintah dalam pemberian pinjaman kepada BUMN dan Upaya Pemerintah untuk mengurangi risiko gagal bayar dalam pemberian pinjaman kepada BUMN. Hasil dari penelitian ini adalah bahwa Pemerintah tidak mempunyai keabsahan dalam tindakannya untuk mesyaratkan aset BUMN untuk dijadikan jaminan dalam pemberian pinjaman kepada BUMN. Hal ini karena Pemerintah tidak mempunyai kewenangan untuk bertindak berdasarkan peraturan perundang-undangan terkait. Upaya-upaya yang dapat ditempuh Pemerintah dalam mengurangi risiko kegagalan pembayaran kembali pinjaman oleh BUMN dibagi menjadi upaya preventif dan upaya represif. Upaya preventif berupa penerapan sikap kehati-hatian dalam setiap tahap pelaksanaan pemberian pinjaman serta kewenangan untuk melakukan penilaian, pengawasan, serta evaluasi terhadap pelaksanaan pemberian pinjaman kepada BUMN. Upaya represif berupa penerapan denda administrasi serta penerapan sanksi pidana.

Kata Kunci: Keuangan Negara; Pinjaman Pemerintah; Aset BUMN.

Pendahuluan

Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) menyebutkan bahwa tujuan negara Indonesia ialah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, mewujudkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan,

perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dalam rangka mewujudkan tujuan tersebut, maka dibentuklah pemerintahan negara Indonesia yang menyelenggarakan tugas dan fungsi pemerintahan.

Penyelenggaraan tugas pemerintahan tersebut membutuhkan suatu aparat atau kekuasaan negara yang meluas dan jumlah yang besar dengan segala peralatannya, yang mutlak membutuhkan jumlah biaya yang tidak kecil.¹ Beranjak dari kepentingan tersebut, pemerintah dituntut untuk dapat membiayai segala kebutuhan pelaksanaan penyelenggaraan negara agar dapat melaksanakan tanggungjawabnya dengan baik dalam rangka pencapaian tujuan bernegara sesuai amanah Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Upaya untuk mencapai tujuan negara terkait erat dengan hukum keuangan negara yang memuat kaidah hukum untuk mengelola keuangan negara sebagai sarana untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh penyelenggara negara.² Sebagai usaha untuk mencapai tujuan tersebut, keuangan negara harus dikelola dengan menerapkan asas-asas yang merupakan penerapan *best practices* yang ada untuk mendukung agar terwujud *good governance* dalam penyelenggaraan pengelolaan keuangan negara. Pemerintah dalam mengelola keuangan negara tersebut harus menyelenggarakan dengan profesional, akuntabel, serta penuh dengan tanggung jawab sesuai dengan prinsip yang tersebut dalam pasal 23 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kuangan negara bukan hanya mengenai pengelolaan uang masuk yang diakui sebagai pendapatan dan pengelolaan arus kas keluar yang diakui sebagai kegiatan belanja negara. Lebih dari itu, keuangan negara juga terhubung erat dengan berbagai fungsi. Fungsi tersebut antara lain fungsi alokasi sumber-sumber ekonomi, fungsi distribusi, dan fungsi stabilisasi, serta fungsi dalam pertumbuhan ekonomi dan dampaknya terhadap kegiatan ekonomi masyarakat.³ Instrumen pemerintah

¹ Bohari, *Hukum Anggaran Negara* (Rajawali Press 1995).[7].

² Muhammad Djafar Saidi, [*et.al.*], *Hukum Keuangan Negara Teori dan Praktik* (Rajawali Press 2017).[3].

³ Tim Pusdiklat Pengembangan Sumber Daya Manusia, *Pengelolaan Keuangan Negara*, (Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan 2018).[5].

dalam mengelola keuangan negara tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja negara (APBN). APBN tersebut di dalamnya terdapat berbagai kebijakan pengelolaan keuangan pemerintah selama setahun yang dimanfaatkan untuk menjalankan fungsi seperti fungsi alokasi, fungsi distribusi, dan fungsi stabilisasi.

Aspek pengelolaan keuangan negara yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dalam UU Keuangan Negara, antara lain yaitu pengelolaan piutang dan utang negara. Utang negara dapat timbul sebagai akibat postur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang menganut sistem defisit. Defisit anggaran tersebut terjadi karena anggaran jumlah belanja Pemerintah yang jauh lebih besar dibandingkan dengan jumlah anggaran pendapatannya. Kebijakan defisit anggaran ini diambil Pemerintah antara lain dimaksudkan untuk mempercepat pencapaian kesejahteraan masyarakat dengan cara memperbesar pengeluaran oleh negara, dikarenakan aktivitas belanja pemerintah memiliki efek ganda dalam menumbuhkan kegiatan ekonomi yang sekaligus menambah lapangan pekerjaan.⁴

APBN Indonesia sampai saat ini masih mengalami defisit anggaran. Anggaran belanja pemerintah masih jauh lebih besar dibanding penerimaan negara. Besarnya anggaran belanja tersebut salah satunya disebabkan oleh banyaknya program-program prioritas nasional berupa pembangunan infrastruktur. Percepatan pembangunan infrastruktur dimaksudkan untuk mengejar ketertinggalan dengan negara lain, serta sebagai upaya untuk mencapai pembangunan yang merata di seluruh wilayah Indonesia. Pembangunan infrastruktur juga dimaksudkan untuk melaksanakan pembangunan di berbagai sektor guna mempercepat pencapaian kesejahteraan masyarakat.

Kebijakan anggaran defisit yang diambil pemerintah, mengakibatkan pemerintah dituntut untuk dapat mencari sumber pembiayaan untuk melaksanakan program-program pembangunan sebagaimana tertuang dalam APBN. Alternatif pembiayaan yang dapat dilaksanakan oleh pemerintah yaitu dengan cara melakukan penarikan pinjaman untuk menutupi defisit APBN tersebut. Pinjaman tersebut

⁴ *ibid.*,[28].

dapat diperoleh dari dua sumber, yaitu pinjaman yang didapatkan dari luar negeri dan pinjaman yang pendanaannya berasal dari dalam negeri. Dana yang bersumber dari pinjaman tersebut, oleh Pemerintah dapat diteruskanpinjamkan kepada Pemerintah Daerah dan BUMN. Oleh Pemerintah Daerah, dana tersebut dapat digunakan sebagai upaya alternatif pembiayaan untuk program-program prioritas Pemerintah Daerah serta dapat pula untuk diteruskanpinjamkan kepada BUMD untuk meningkatkan kinerja BUMD. Sedangkan bagi BUMN dana tersebut dapat digunakan sebagai upaya alternatif pembiayaan untuk meningkatkan kinerja BUMN serta sebagai bentuk kerjasama dengan Pemerintah untuk melaksanakan prioritas pembangunan nasional. Penggunaan dana penerusan pinjaman tersebut, wajib memperhatikan kebijakan pembangunan nasional yang berkelanjutan dan berkeadilan.

Dengan kondisi bahwa pengumpulan penerimaan negara yang belum optimal, terutama pendapatan pajak, sebagai sumber pendapatan utama dalam APBN, yang belum dapat menutup anggaran belanja Pemerintah yang lebih besar, maka alternatif pembiayaan anggaran melalui penarikan pinjaman baik itu pinjaman yang bersumber dari luar negeri atau pinjaman yang bersumber dari dalam negeri menjadi salah satu solusi penting bagi kelangsungan pembangunan nasional. Lebih dari itu, tak kalah penting adalah pengelolaan dana pinjaman oleh Pemerintah dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab, efektif, efisien, dan transparan serta dimanfaatkan untuk melaksanakan prioritas pembangunan nasional.

Dalam hal pemberian pinjaman yang sumber dananya berasal dari pinjaman, atau disebut penerusan pinjaman, Pemerintah mempunyai dua kedudukan yang berbeda, yaitu pihak penerima pinjaman (debitur) dari pemberi pinjaman baik dalam negeri maupun luar negeri dan pihak yang melakukan penerusan pinjaman (kreditur) ke Pemerintah Daerah atau BUMN. Sebagai debitur, Pemerintah Pusat mempunyai kewajiban untuk melakukan pembayaran kembali pinjaman ke pemberi pinjaman. Di sisi lain, sebagai akibat hukum adanya pemberian pinjaman dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah atau BUMN, maka Pemerintah Pusat mempunyai hak tagih terhadap pembayaran kembali penerusan pinjaman yang telah dibayarkan kepada Pemerintah Daerah atau BUMN. Dikarenakan sifatnya sebagai

pinjaman, maka Pemerintah Daerah atau BUMN sebagai pihak penerima pinjaman, wajib melakukan pembayaran kembali pemberian pinjaman tersebut sesuai dengan perjanjian yang telah disepakati dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Penyaluran dana pinjaman, tentu penuh dengan risiko yang dapat menyergap kapan saja sehingga pengembalian atau pelunasannya menjadi gagal.⁵ Risiko tersebut harus dapat diminimalkan serta dikelola dengan baik untuk menghindari terjadinya wanprestasi dari pihak debitur berupa keterlambatan maupun kegagalan membayar kembali pinjaman. Sementara di sisi lain, pengelolaan piutang dan utang negara oleh pemerintah harus selalu memperhatikan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sehingga, dalam kaitannya dengan penerusan pinjaman oleh Pemerintah kepada Pemerintah Daerah atau BUMN perlu instrumen hukum yang memadai untuk memastikan bahwa proses pembayaran kembali penerusan pinjaman oleh Pemerintah Daerah atau BUMN dapat terlaksana dengan baik dalam rangka mengurangi risiko gagal bayar oleh Pemerintah Daerah atau BUMN.

Dengan terlaksananya pembayaran kembali penerusan pinjaman tersebut, Pemerintah dapat melaksanakan kewajiban pembayaran kembali pinjaman kepada pihak pemberi pinjaman. Di lain sisi, dengan terkendalinya risiko gagal bayar tersebut, diharapkan pemerintah juga dapat melaksanakan program prioritas pembangunan nasional dengan baik dengan tersedianya pembiayaan untuk program tersebut.

Pengaturan pembayaran kembali penerusan pinjaman oleh Pemerintah kepada Pemerintah Daerah atau BUMN telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengadaan dan Penerusan Pinjaman Dalam Negeri Oleh Pemerintah, Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah, serta Peraturan Menteri Keuangan Nomor 108 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penerusan Pinjaman Dalam Negeri dan Penerusan Pinjaman Luar Negeri kepada Badan Usaha Milik Negara dan Pemerintah Daerah sebagai aturan teknis pelaksanaannya.

⁵ Moch. Isnaeni, *Pengantar Hukum Jaminan Kebendaan* (Revka Petra Media 2016).[121].

Dalam peraturan perundang-undangan tersebut telah diatur berbagai macam syarat serta sanksi yang dapat dijatuhkan oleh Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah atau BUMN jika terjadi kegagalan pembayaran kembali penerusan pinjaman. Pemerintah Pusat dapat menerapkan pengenaan sanksi untuk Pemerintah daerah yang terlambat melakukan pembayaran kembali pinjaman berupa denda keterlambatan serta pengenaan sanksi berupa pemotongan Dana Alokasi Umum (DAU) atau Dana Bagi Hasil (DBH) akibat keterlambatan atau kegagalan pembayaran kembali penerusan pinjaman dari Pemerintah Pusat. Sedangkan untuk BUMN, apabila terjadi keterlambatan pembayaran kembali pinjaman dari Pemerintah tersebut, maka Pemerintah dapat mengenakan sanksi berupa pengenaan denda keterlambatan. Namun untuk pemberian pinjaman kepada BUMN belum diatur adanya jaminan untuk memastikan bahwa BUMN akan melakukan pembayaran kembali penerusan pinjaman sesuai ketentuan yang berlaku. Jaminan ini menjadi penting dalam rangka untuk memastikan bahwa proses penerusan pinjaman dan pembayaran kembali penerusan pinjaman akan dapat terlaksana dengan baik sehingga proses pembangunan dan proses pengelolaan keuangan negara dapat dilaksanakan sesuai dengan prinsip efektif, efisien, serta akuntabilitas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara yang baik.

Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode *doctrinal research*. Metode tersebut dilakukan dengan beberapa pendekatan-pendekatan yaitu pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*) dan pendekatan Undang-Undang (*Statute Approach*).

Aset BUMN sebagai Jaminan dalam Pemberian Pinjaman oleh Pemerintah

Sebagaimana disebutkan dalam UU BUMN, Modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Terkait dengan status kekayaan negara yang dipisahkan dalam rangka pendirian BUMN ini, terdapat beberapa perbedaan pendapat apakah kekayaan negara yang dipisahkan tersebut tetap merupakan bagian

dari rezim hukum keuangan negara atau sudah diluar rezim hukum keuangan negara dan masuk ke dalam kekayaan BUMN sebagai badan hukum privat.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara) mengklasifikasikan kekayaan negara yang dipisahkan masuk dalam keuangan negara. Hal ini sebagaimana pendapat Muhammad Djafar Saidi yang mengelompokkan keuangan negara dalam tiga bidang, yaitu bidang pengelolaan pajak, bidang pengelolaan moneter, serta bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.⁶

Pendapat berbeda dikemukakan Eman Rajagukguk bahwa kekayaan negara yang dipisahkan tersebut dalam BUMN dalam lahirnya berbentuk saham yang dimiliki oleh negara, bukan lagi merupakan kekayaan negara tetapi merupakan harta kekayaan BUMN tersebut.⁷ Dalam teori hukum, pemisahan kekayaan ini mengakibatkan terjadinya transformasi hukum, dari keuangan publik menjadi keuangan privat.⁸ Sehingga aset yang digunakan sebagai penyertaan modal BUMN yang awalnya merupakan bagian dari keuangan negara akan bertransformasi menjadi kekayaan BUMN.

Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013 memberikan penafsiran lain tentang status kekayaan negara yang dipisahkan dalam pendirian BUMN. Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa kekayaan negara yang dipisahkan dalam rangka penyertaan modal negara untuk pendirian BUMN adalah termasuk dalam rezim hukum keuangan negara.

Adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa keuangan BUMN merupakan keuangan negara tidak serta merta menjadikan aset BUMN menjadi aset negara. Pengelolaan keuangan BUMN menjadi lingkup dari keuangan

⁶ Muhammad Djafar Saidi, *Op. Cit.*[14].

⁷ *BUMN Perseroan*, Rahayu Hartini, 2017[122], dikutip dari Arifin Soeria Atmaja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum : Teori, Praktik, dan Kritik* (Badan Penerbit Fakultas Hukum Indonesia 2005).[3].

⁸ Merdiansa Papatungan, 'Diskursus Kewenangan Audit BPK terhadap keuangan BUMN (Perseroan) Pasca Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013' (2017) 29 *Mimbar Hukum*. [436].

negara sehingga Badan Pengawas Keuangan (BPK) dapat melakukan pemeriksaan keuangan BUMN. Namun untuk status aset atau harta kekayaan BUMN harus ditelaah berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku.

Sebagaimana disebutkan dalam UU BUMN, bahwa komposisi pemegang saham BUMN, terutama BUMN Persero tidak semuanya dimiliki oleh negara. Dengan adanya klausa 51% atau lebih sahamnya dikuasai oleh negara, memberi pengertian bahwa terdapat setidaknya 49% saham BUMN berasal dan dimiliki oleh pihak lain.⁹ Pihak selain Pemerintah tersebut, menjadi pemegang saham dengan cara memasukkan modal ke dalam BUMN berupa pembelian saham BUMN. Sehingga aset BUMN yang didapatkan dari penjualan saham negara ke pihak lain tersebut tidak serta merta menjadi kekayaan negara, melainkan menjadi kekayaan BUMN sebagai sebuah badan hukum privat.

Sebagaimana disebutkan dalam UU BUMN, bahwa pendirian BUMN melalui penyertaan modal langsung pemerintah melalui kekayaan negara yang dipisahkan. Berdasarkan Pasal 1 angka 21 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, disebutkan bahwa :

"Penyertaan Modal Pemerintah Pusat/Daerah adalah pengalihan kepemilikan Barang Milik Negara/Daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham negara atau daerah pada Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara".

Ketentuan tersebut sejalan dengan penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU BUMN yang menyatakan bahwa pemisahan kekayaan negara tersebut untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN yang selanjutnya pembinaan dan pengelolannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat. Penyertaan modal pemerintah merupakan salah satu cara untuk mengalihkan kepemilikan Barang Milik Negara. Kepemilikan Barang Milik Negara (BMN) telah berpindah dari Pemerintah sebagai badan hukum publik kepada BUMN sebagai badan hukum privat. Hal ini sesuai dengan teori transformasi hukum, dimana aset yang

⁹ *ibid.*[437].

sebelumnya masuk dalam hukum publik berubah menjadi dalam hukum privat.¹⁰ Oleh sebab itu, maka aset BUMN tidak lagi merupakan BMN melainkan menjadi kekayaan perusahaan BUMN.

Dengan status kekayaan BUMN yang bukan merupakan Barang Milik Negara (BMN), maka terhadap aset atau harta kekayaan BUMN tidak berlaku pelarangan penyitaan terhadap Barang Milik Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 50 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perbendaharaan Negara. Adapun fungsi jaminan dalam perjanjian pinjam-meminjam adalah sebagai pelindung apabila terjadi wanprestasi dari debitur, pihak kreditur dapat mengajukan sita agar haknya dapat terbayarkan. Sehingga berdasarkan uraian tersebut, aset atau harta kekayaan BUMN dapat dijadikan jaminan dalam pemberian pinjaman Pemerintah kepada BUMN.

Keabsahan Penentuan Jaminan Aset BUMN oleh Pemerintah

Syarat sah suatu keputusan berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan), yaitu ditetapkan oleh pejabat berwenang; dibuat sesuai prosedur; dan substansi yang sesuai dengan objek keputusan. Untuk menilai keabsahan tindakan pemerintah, maka dilakukan penelusuran pada peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan pemberian pinjaman pemerintah kepada BUMN, apakah terdapat pengaturan wewenang pemerintah dalam peraturan perundang-undangan terkait. Adapun peraturan perundang-undangan yang dimaksud yaitu : Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengadaan dan Penerusan Pinjaman Dalam Negeri Oleh Pemerintah, Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Hibah, dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 108 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penerusan Pinjaman Dalam Negeri dan Penerusan Pinjaman Luar Negeri kepada Badan Usaha

¹⁰ *ibid.*

Milik Negara dan Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, serta Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Dalam peraturan perundang-undangan tersebut diatas, tidak ditemukan adanya norma yang mengatur tentang wewenang pemerintah dalam hal penentuan jaminan aset BUMN sebagai syarat pemberian/penerusan pinjaman oleh Pemerintah kepada BUMN. Begitu pula dari segi prosedur, tidak ditemukan dalam peraturan perundang-undangan terkait yang mengatur tentang prosedur serta tata cara penentuan aset BUMN untuk dijadikan sebagai jaminan dalam penerusan pinjaman oleh Pemerintah kepada BUMN. Sementara dari segi substansi, juga tidak terdapat pengaturan tentang hal tersebut.

Berdasarkan uraian penjelasan diatas, apabila ditinjau berdasarkan syarat keabsahan tindakan pemerintah, maka baik dari segi wewenang, prosedur, maupun substansi, Pemerintah tidak mempunyai keabsahan dalam bertindak untuk mensyaratkan aset BUMN sebagai jaminan dalam rangka pemberian pinjaman dari Pemerintah kepada BUMN dikarenakan belum adanya aturan yang mengatur tentang hal tersebut. Sehingga penentuan jaminan aset BUMN sebagai syarat pemberian jaminan kepada BUMN tidak dapat dilakukan.

Upaya Pemerintah Mengurangi Risiko Gagal Bayar Pinjaman kepada BUMN

Dalam rangka melakukan pengelolaan risiko gagal bayar pemberian pinjaman kepada BUMN, Pemerintah dapat melakukan upaya-upaya sebagaimana diatur kewenangannya dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengelolaan penerusan pinjaman. Secara garis besar upaya tersebut dapat dibagi dalam upaya preventif dan represif. Upaya preventif digunakan untuk mengantisipasi adanya pelanggaran terhadap perjanjian. Sedangkan upaya represif digunakan setelah adanya pelanggaran komitmen dalam perjanjian oleh pihak lain.

Sesuai dengan prinsip pengelolaan pinjaman pemerintah, upaya preventif merupakan implementasi dari prinsip kehati-hatian yang dilakukan oleh Pemerintah.

Prinsip kehati-hatian ini tampak dalam setiap tahap mulai dari perencanaan sampai tahap evaluasi dan pengawasan terhadap pemberian pinjaman kepada BUMN.

Upaya preventif pemerintah yang dimaksudkan untuk menghindari terjadinya gagal bayar diwujudkan dengan penerapan persyaratan yang ketat bagi BUMN calon penerima penerusan pinjaman dari Pemerintah. Berdasarkan Pasal 15 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengadaan dan Penerusan Pinjaman dalam Negeri oleh Pemerintah, untuk penerusan pinjaman dalam dan negeri, BUMN sebagai Calon Penerima Penerusan Pinjaman harus memenuhi syarat paling sedikit:

- a. memiliki laba bersih selama 2 (dua) tahun terakhir;
- b. tidak mempunyai tunggakan atas pengembalian pinjaman yang berasal dari Pemerintah;
- c. mendapat persetujuan dari organ perusahaan sesuai dengan Anggaran Dasar BUMN yang bersangkutan; dan
- d. memiliki laporan keuangan yang telah diaudit oleh auditor dan dinyatakan wajar tanpa pengecualian selama 3 (tiga) tahun terakhir sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan di bidang BUMN.

Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengadaan dan Penerusan Pinjaman dalam Negeri oleh Pemerintah mengatur tentang syarat BUMN sebagai Penerima Penerusan Pinjaman. Persyaratan BUMN sebagai Calon Penerima Penerusan PDN ditetapkan berdasarkan kriteria kredibilitas, arus kas, likuiditas, solvabilitas, dan rentabilitas. Kredibilitas yaitu terkait tingkat kepercayaan terhadap kinerja BUMN. Solvabilitas yaitu kemampuan perusahaan untuk dapat membayar atas semua kewajibannya. Arus kas digunakan untuk mengetahui adanya pengaruh kas dari kegiatan operasi, kegiatan investasi, serta kegiatan pendanaan, serta kenaikan atau penurunan bersih dalam kas suatu perusahaan dalam periode waktu tertentu. Likuiditas yaitu kemampuan perusahaan untuk dapat membayar kewajiban jangka pendeknya. Rentabilitas yaitu kemampuan perusahaan untuk dapat menghasilkan laba selama periode tertentu dari aktiva tertentu.

Pengajuan syarat-syarat tersebut digunakan sebagai bahan penilaian kelayakan BUMN calon penerima pinjaman, dalam melaksanakan program pembangunan yang didanai dari penerusan pinjaman pemerintah. Ketentuan persyaratan yang

sama ditetapkan bagi BUMN Calon Penerima Pinjaman Luar Negeri seperti diatur dalam PP Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah.

Setelah pengajuan persyaratan calon penerima penerusan pinjaman, berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 108/PMK.05/2016 tentang Tata Cara Penerusan Pinjaman Dalam Negeri dan Penerusan Pinjaman Luar Negeri kepada Badan Usaha Milik Negara atau Pemerintah Daerah, Direktur Jenderal Perbendaharaan c.q. Direktur Sistem Manajemen Investasi berwenang melakukan penilaian kelayakan, yang meliputi:

- a. *kebutuhan riil pembiayaan;*
- b. *kemampuan membayar kembali;*
- c. *batas maksimum kumulatif pinjaman;*
- d. *kemampuan penyerapan PPDN/PPLN;*
- e. *risiko PPDN/PPLN;*
- f. *hasil evaluasi atas studi kelayakan kegiatan; dan*
- g. *kesesuaian dengan kebijakan Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-perundangan.*

Proses penilaian kelayakan ini penting untuk dapat menilai seberapa layak BUMN dalam melaksanakan perjanjian pemberian pinjaman nantinya. Apakah BUMN tersebut dapat melaksanakan kewajiban pembayaran, apakah dana yang digunakan tidak melebihi kapasitas kemampuan membayar Pemerintah, serta penilaian kesesuaian program dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Setelah proses penilaian kelayakan dilakukan, kemudian dalam kelanjutan pelaksanaan kegiatan pemberian pinjaman Pemerintah kepada BUMN, peraturan perundang-undangan memberi beberapa kewenangan lain terhadap Pemerintah dalam hal ini Menteri Keuangan. Kewenangan tersebut ialah bahwa, Direktur Jenderal Perbendaharaan berwenang untuk melakukan pemantauan serta evaluasi terhadap penarikan, penyaluran, penyerapan, dan pembayaran kembali PPDN/PPLN kepada BUMN/Pemda. Direktur Jenderal Perbendaharaan juga mempunyai wewenang untuk melakukan pengawasan serta evaluasi terhadap pemberian pinjaman Pemerintah kepada BUMN.

Di sisi lain, Direksi BUMN dibebani kewajiban untuk menyampaikan laporan kepada Direktur Jenderal Perbendaharaan, meliputi:

- a. laporan triwulanan pelaksanaan kegiatan yang dibiayai dengan PPDN/PPLN;
- b. laporan triwulanan realisasi PPDN/PPLN;
- c. laporan keuangan yang telah diaudit; dan
- d. laporan lain yang ditentukan dalam Perjanjian PPDN/Perjanjian PPLN.

Penerapan Sanksi

Dalam hukum administrasi, dikenal adanya pengenaan sanksi terhadap tindakan-tindakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Bentuk sanksi yaitu:¹¹

- a. paksaan pemerintah (*bestuurdwang*);
- b. penarikan kembali keputusan yang menguntungkan;
- c. pengenaan denda administratif; serta
- d. pengenaan uang paksa oleh Pemerintah (*dwangsom*).

Sanksi administrasi lebih ditujukan kepada perbuatan pelanggarnya, agar perbuatan tersebut dihentikan, dan bersifat reparatoir, yaitu memulikan pada keadaan sebelum terjadi pelanggaran.¹² Sanksi merupakan upaya represif pemerintah dalam hal terdapat perbuatan yang melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tujuan sanksi administrasi bukan untuk menghukum atau memberikan nestapa bagi pelanggarnya layaknya sanksi dalam hukum pidana. Pemberian sanksi administrasi dimaksudkan agar keadaan menyimpang tersebut dapat dihentikan dan kembali lagi dalam keadaan sebagaimana mestinya.

Adapun upaya represif yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan dalam rangka pemberian pinjaman Pemerintah kepada BUMN terdapat dua macam. Sanksi yang dapat diterapkan oleh Pemerintah ialah pengenaan denda kepada BUMN yang tidak mematuhi kewajiban penyampaian laporan keuangan kepada Menteri Keuangan. Sebagaimana diatur dalam PMK Nomor 108 Tahun 2016, yaitu sanksi berupa denda sejumlah RP 1.000.000,00 (satu juta rupiah) setiap bulan

¹¹ Philipus M. Hadjon, [et. al.], *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Gadjah Mada University Press 2015).[237].

¹² *ibid.*[239].

maksimal sejumlah Rp 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah) bagi BUMN yang terlambat menyampaikan laporan keuangan kepada Menteri Keuangan.

Sanksi lainnya sesuai Pasal 48 PMK 108 Tahun 2016 yaitu Pemerintah berhak memberikan sanksi kepada BUMN yang terlambat melakukan pembayaran kembali pinjaman ke Pemerintah sesuai waktu yang ditentukan dalam Naskah Perjanjian Penerusan Pinjaman Luar Negeri. Pemberian sanksi untuk jenis pelanggaran seperti ini ialah denda administrasi yang besarnya diatur dalam Naskah Perjanjian Penerusan PDN/PLN.

Sanksi yang dapat dikenakan kepada BUMN ini berbeda dengan sanksi yang dapat diterapkan kepada Pemda yang terlambat memenuhi kewajiban pembayaran kembali pinjaman. Bagi Pemerintah Daerah yang terlambat memenuhi kewajiban pembayaran kembali pinjaman, Pemerintah dapat mengenakan sanksi berupa denda keterlambatan serta pemotongan Dana Alokasi Umum (DAU) atau Dana Bagi Hasil (DBH). Adanya sanksi berupa pemotongan dana DAU/DBH bagi Pemerintah Daerah tersebut, seakan-akan menjadikan DAU/DBH sebagai jaminan bagi Pemerintah Daerah apabila gagal memenuhi kewajiban membayarnya. Sehingga diharapkan, Pemerintah Daerah lebih patuh dalam melaksanakan kewajiban pembayaran kembali pinjaman dari Pemerintah Pusat.

Pengaturan ini berbeda dengan sanksi yang dapat dikenakan kepada BUMN yang gagal memenuhi kewajiban pembayaran kembali pinjaman. Tidak adanya jaminan atau aset yang dapat digunakan Pemerintah untuk memaksa BUMN membayarkan kewajibannya, menyebabkan hak Pemerintah sebagai kreditur kurang terlindungi. Pemerintah tidak mempunyai alat paksa agar haknya terbayarkan. Hal tersebut akan berdampak buruk pada kinerja pengelolaan penerusan pinjaman oleh Pemerintah apabila BUMN gagal melaksanakan kewajiban pembayaran kembali pinjaman. Akibat gagalnya pembayaran kembali pinjaman oleh BUMN, maka Pemerintah akan kehilangan kemampuan untuk membayar kewajiban pembayaran utang kepada pihak pemberi pinjaman. Di sisi lain, ketidakmampuan BUMN membayarkan kewajiban pengembalian pinjaman kepada Pemerintah juga akan mengakibatkan tidak terlaksananya program prioritas pembangunan nasional.

Pemerintah juga akan kehilangan kepercayaan dari pihak pemberi pinjaman. Hal ini akan mengakibatkan Pemerintah akan kesulitan untuk mengadakan sumber pembiayaan untuk mendanai program pembangunan nasional.

Bentuk sanksi lain yang dapat dikenakan ialah sanksi pidana. Sanksi pidana merupakan salah satu bentuk upaya pemaksaan hukum (*law enforcement*) terhadap pihak pelanggar yang membawa akibat hukum yang terkait dengan kemerdekaan pribadi (berupa pidana penjara, kurungan, dan pengenaan denda) dari pelanggar yang bersangkutan.¹³ Apabila pembayaran kembali dana pinjaman kepada Pemerintah tidak dapat dilaksanakan oleh BUMN dengan indikasi adanya penyalahgunaan penggunaan dana secara pribadi oleh pejabat yang berwenang secara melawan hukum yang berpotensi menimbulkan kerugian keuangan negara, maka sanksi pidana dapat diterapkan. Terhadap jenis pelanggaran seperti ini, maka dapat diterapkan sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 j.o. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Penerapan sanksi pidana kepada pelanggar aturan tidak dapat menggunakan mekanisme *besturdwaang* oleh Pemerintah secara langsung, melainkan harus melalui proses peradilan. Penegakan sanksi pidana dilaksanakan dengan cara penggunaan “*due process of law*” yang telah ditentukan di dalam kaidah hukum acara pidana dan pengenaan sanksi itu hanya dapat dinyatakan dalam suatu putusan hakim pidana.¹⁴ Sehingga butuh waktu dan biaya lebih untuk dapat menerapkan sanksi pidana ini karena karakter dari sanksi pidana seperti telah diuraikan diatas.

Penerapan sanksi pidana ditujukan kepada pelanggarnya dengan memberi hukuman berupa nestapa, berbeda dengan sanksi administrasi yang ditujukan kepada perbuatannya serta bermaksud untuk mengembalikan kepada keadaan semula.¹⁵ Baik sanksi pidana maupun sanksi administrasi mempunyai tujuan sendiri-sendiri dalam penegakannya, namun sifatnya adalah represif atau setelah keadaan yang

¹³ *ibid.*[254].

¹⁴ *ibid.*[255].

¹⁵ *ibid.*[239].

dilarang terjadi. Dengan kata lain, sanksi tersebut tidak secara langsung dapat mencegah terjadinya kegagalan pembayaran pinjaman oleh BUMN, namun sebagai respon pemerintah ketika terjadi pelanggaran dalam pelaksanaan pembayaran kembali pinjaman oleh BUMN kepada Pemerintah.

Berdasarkan uraian tersebut, tampak bahwa upaya represif Pemerintah yang telah diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan dalam pengelolaan pemberian pinjaman kepada BUMN kurang efektif untuk dapat memastikan hak masing-masing pihak, terutama hak kreditur, dalam hal ini Pemerintah, terlindungi ketika terjadi wanprestasi dari BUMN penerima pinjaman. Upaya represif berupa penerapan sanksi administrasi dan sanksi pidana baru dapat diterapkan setelah terjadinya pelanggaran. Hal ini berbeda dengan upaya preventif yang bertujuan untuk melakukan pencegahan terhadap adanya kemungkinan pelanggaran. Sehingga, upaya preventif Pemerintah harus dioptimalkan untuk menjaga agar risiko gagal bayar pembayaran kembali pinjaman Pemerintah kepada BUMN dapat terkendali. Mengingat instrumen penerapan sanksi yang diberikan peraturan perundang-undangan belum cukup kuat untuk mengurangi risiko gagal bayar yang terjadi dalam pemberian pinjaman Pemerintah kepada BUMN, sehingga upaya-upaya preventif harus lebih diutamakan.

Kesimpulan

Belum ada pengaturan dalam peraturan perundang-undangan tentang kewenangan bagi Pemerintah untuk menentukan aset BUMN sebagai jaminan untuk pemberian pinjaman kepada BUMN. Belum adanya pengaturan tersebut membuat penentuan jaminan aset BUMN oleh Pemerintah tidak memenuhi unsur keabsahan.

Upaya pemerintah untuk mengurangi risiko gagal bayar terdiri dari upaya preventif dan represif. Upaya preventif berupa penerapan prinsip kehati-hatian dalam seluruh proses pengelolaan pemberian pinjaman, juga dalam wewenang mengawasi serta evaluasi terhadap pelaksanaan program pemberian pinjaman. Upaya represif terlihat dalam wewenang Pemerintah untuk menerapkan sanksi baik sanksi administrasi maupun sanksi pidana.

Daftar Bacaan

Buku

Adrian Sutedi, *Hukum Keuangan Negara* (Sinar Grafika 2018).

Bohari, *Hukum Anggaran Negara* (Rajawali Press 1995).

Hartini Rahayu, *BUMN Persero Konsep Keuangan Negara dan Kepailitan di Indonesia* (Setara Press 2017).

Moch. Isnaeni, *Pengantar Hukum Jaminan Kebendaan* (Revka Petra Media 2016).

Muhammad Djafar Saidi, [et. al.], *Hukum Keuangan Negara dalam Teori dan Praktik* (Rajawali Press 2017).

Philipus M. Hadjon, [et. al.], *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Gadjah Mada University Press 2015).

_____, *Pengertian-Pengertian Dasar tentang Tindak Pemerintahan (Bestuurhandeling)* (Penerbit Djumali 1985).

Pieter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Prenadamedia Group 2016).

R. Subekti, [et.,al.], *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata* (Balai Pustaka 2014).

Tim Pusdiklat Pengembangan Sumber Daya Manusia, *Pengelolaan Keuangan Negara* (Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan 2018).

Jurnal

Gregoryo Terok, 'Fungsi Jaminan dalam Pemberian Kredit' (2013) I Lex Privatum.

Hadian Afriyadi, 'Rekonstruksi Yuridis Kekayaan Negara yang Dipisahkan pada Badan Usaha Milik Negara' (2017) IX Al'Adl.

Merdiansa Paputungan, 'Diskursus Kewenangan Audit BPK terhadap keuangan BUMN(Perseroan) Pasca Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013' (2017) 29 Mimbar Hukum.

Rani Lestari, [et. al.], 'Konsistensi Pengukuhan Kedudukan Kekayaan Negara yang Dipisahkan pada Badan Usaha Milik Negara Menurut Pelaku Kekuasaan Kehakiman dalam Kaitannya dengan doktrin Business Judgement Rules' (2018) 1 Acta Diurnal.

Selatieli Zendrato, [et al.], 'Analisis Hukum atas Pemeriksaan Kekayaan Negara

pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Mengenai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48 dan 62/PUU-XI/2013' (2016) 4 USU Law Jurnal.

Laman

Ali, 'Pengadilan Boleh Sita Harta BUMN' <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4cbc1bcd43fa9/pengadilan-boleh-sita-harta-bumn/> dikunjungi pada tanggal 16 November 2018 pada pukul 09.30.

Biro Humas dan Luar Negeri, 'Kekayaan Negara yang Dipisahkan : Apakah Tidak Termasuk Keuangan Negara?' <http://www.bpk.go.id/news/kekayaan-negara-yang-dipisahkan-apakah-tidak-termasuk-keuangan-negara> dikunjungi pada tanggal 16 November 2018 pada pukul 10.00.

Heryanto Sijabat, 'Akibat Hukum Pengelolaan Kekayaan Negara yang Dipisahkan' <https://bppk.kemenkeu.go.id/id/publikasi/artikel/147-artikel-anggaran-dan-perbendaharaan/21026-akibat-hukum-pengelolaan-kekayaan-negara-yang-dipisahkan> dikunjungi pada tanggal 16 November 2018 pada pukul 17.00.

Sovia Hasanah, 'Bolehkah Dilakukan Penyitaan atas Aset BUMN Perum?' <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt59a973251d486/bolehkah-dilakukan-penyitaan-atas-aset-bumn-perum/> dikunjungi pada tanggal 12 Maret 2019 pada pukul 19.30.

Suara Pembaruan, 'Mengelola Risiko Utang' <https://www.beritasatu.com/tajuk/5870-mengelola-risiko-utang.html> dikunjungi pada tanggal 04 Februari 2019 pada pukul 09.00.

Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1991 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4150).

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan negara (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4286).

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4297).

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4355).

Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengadaan dan Penerusan Pinjaman Dalam Negeri oleh Pemerintah (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 115, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4885).

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5202).

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (Lembaran Negara Tahun 2015 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5533).

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 108 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penerusan Pinjaman Dalam Negeri dan Penerusan Pinjaman Luar Negeri kepada Badan Usaha Milik Negara dan Pemerintah Daerah (Berita Negara Tahun 2016 Nomor 1000).

--halaman ini sengaja dibiarkan kosong--