

URGENSI PEMBENTUKAN *NATIONAL ASSET MANAGEMENT CREDIT* DALAM PENYELESAIAN KREDIT MACET BANK BUMN

Agnes Pembriarni Nuryuaningdiah

Subdit Bantuan Hukum Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia
Jalan Jenderal Gatot Subroto Nomor 31 Jakarta Pusat 10210
agnes.pembriarni@gmail.com

Abstract

Regulations for eliminating bad debts of state-owned banks that do not have to go through the Committee of State Receivables Management should make state-owned banks free to resolve bad loans. However, the directors of state-owned banks are still worried when they have to take steps to eliminate bad debts through the General Meeting of Shareholders mechanism because they risk opposing law enforcement officials with the paradigm that as part of state finances, state-owned bank credit write-offs should also follow the rules for eliminating state assets. Therefore, it requires a non-performing loan settlement mechanism that has wider scope for flexibility but is within the corridors of applicable regulations. One of the ways that can be taken is by establishing a National Asset Management Credit, which is an independent institution with the authority to take over and restore non-performing loans in the form of funding for the banking restructuring program.

Keywords: *National Asset Management Credit; Bad Debts; State-Owned Bank*

Abstrak

Pengaturan penghapusan kredit macet Bank BUMN yang tidak harus melalui Panitia Urusan Piutang Negara seharusnya membuat Bank BUMN leluasa untuk menyelesaikan kredit macet. Namun direksi Bank BUMN masih risau ketika harus mengambil langkah penghapusan kredit macet melalui mekanisme Rapat Umum Pemegang Saham karena berisiko berseberangan dengan Aparat Penegak Hukum dengan paradigma bahwa sebagai bagian dari keuangan negara maka sudah semestinya penghapusan kredit Bank BUMN juga mengikuti aturan dalam penghapusan kekayaan negara. Karena itu dibutuhkan mekanisme penyelesaian kredit macet yang mempunyai ruang gerak lebih luas untuk fleksibilitas namun dalam koridor ketentuan yang berlaku. Dalam penelitian ini dikemukakan salah satu cara yang dapat ditempuh adalah dengan pembentukan *National Asset Management Credit* yaitu lembaga independen berwenang mengambil alih dan menyetatkan kredit bermasalah dalam bentuk pendanaan program restrukturisasi perbankan.

Kata Kunci: *National Asset Management Credit; Kredit Macet; Bank Badan Usaha Milik Negara*

A. Pendahuluan

Kredit macet menjadi satu salah satu risiko yang harus dihadapi oleh bank tidak terkecuali Bank Badan Usaha Milik Negara (Bank BUMN). Fungsi intermediasi atau pemberian kredit merupakan aktivitas bank yang paling utama dalam menghasilkan

keuntungan namun juga memberikan risiko yang terbesar kepada bank (Siringoringo, 2017).

Dalam Rapat Dengar Pendapat antara Kementerian Badan Usaha Milik Negara, Himpunan Bank Milik Negara, dan Komisi VI Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat menyoroti tingginya

jumlah hapus buku di masing-masing Bank Badan Usaha Milik Negara. Bank Rakyat Indonesia mencatat jumlah hapus buku pada semester pertama Tahun 2018 sebesar Rp5,6 triliun dengan pemulihan kredit (*recovery rate*) sebesar Rp2,4 triliun, Bank Negara Indonesia mencatatkan jumlah hapus buku sebesar Rp 4,2 triliun dengan pemulihan kredit Rp1,047 triliun dan Bank Mandiri pada kuartal kedua Tahun 2018 mencatatkan nilai hapus buku mencapai Rp2,76 triliun (Rivi Satrianegara, n.d.); apalagi dengan pandemi virus corona yang masih berlangsung di seluruh dunia, tak terkecuali di Indonesia yang turut berdampak pada perekonomian khususnya menimbulkan kenaikan jumlah kredit bermasalah di Himpunan Bank Milik Negara (Himbara). Tercatat kenaikan rasio kredit bermasalah selama pandemi virus corona, per Juni 2020 mencapai 3,11 persen atau meningkat dibandingkan Mei 2020, 3,01 persen (CNN Indonesia, n.d.)

Berdasarkan Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara, penghapusan kredit macet pada Bank BUMN harus melalui Panitia Urusan Piutang Negara. Keharusan Bank BUMN dalam penghapusan kredit tak tertagih melalui Panitia Urusan Piutang Negara tidak terlepas dari status kekayaan Badan Usaha Milik Negara yang merupakan bagian dari keuangan negara yang dipisahkan. Status kekayaan Badan Usaha Milik Negara dalam keuangan negara merupakan sebuah diskursus yang sampai sekarang masih menjadi perdebatan karena adanya tumpang-tindih peraturan mengenai definisi dan lingkup keuangan negara termasuk pada ketentuan penghapusan kredit tak tertagih pada bank-bank Badan Usaha Milik Negara.

Sebagai derivat *over regulated* peraturan mengenai definisi dan lingkup keuangan negara khususnya pada ketentuan penghapusan kredit tak tertagih pada Bank BUMN dengan mekanisme Panitia Urusan Piutang Negara, prosedur penghapusan kredit macet pada Bank BUMN menjadi terlalu birokratis dan tidak ekspansif dalam

menyalurkan kredit yang bertujuan mengembangkan kinerja korporasi (Simatupang, 2005). Terhadap hal ini Mahkamah Konstitusi telah memutuskan perkara Nomor 77/PUU-IX/2011, yang menyatakan bahwa penghapusan kredit macet pada Bank BUMN tidak harus melalui Panitia Urusan Piutang Negara. Dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa ketentuan penyerahan kredit Bank BUMN pada Panitia Urusan Piutang Negara telah menimbulkan perlakuan yang berbeda antara debitur Bank BUMN dengan debitur bank selain Bank BUMN sehingga bertentangan dengan Pasal 28 D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Namun Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011 dan Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2017 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Kredit Negara/Daerah ternyata belum cukup untuk mengakomodir tindakan direksi Bank BUMN ketika harus mengambil langkah penghapusan kredit macet melalui mekanisme Rapat Umum Pemegang Saham. Kerisauan direksi Bank BUMN untuk mengambil langkah penghapusan kredit macet tersebut karena enggan berseberangan dengan Aparat Penegak Hukum.

Hal ini karena belum adanya kesamaan pandangan serta kesepakatan terkait implementasi dan legalitas Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut terkait keleluasaan mekanisme pelaksanaan penyelesaian piutang Bank BUMN dengan tetap mengutamakan prinsip kehati-hatian. Para penegak hukum (Kepolisian, Kejaksaan dan KPK) masih berpegang teguh pada paradigma bahwa sebagai bagian dari keuangan negara, maka sudah semestinya penghapusan kredit Bank BUMN juga mengikuti kaidah-kaidah yang berlaku dalam penghapusan kekayaan. Menurut pandangan Aparat Penegak Hukum dalam hal pertanggungjawaban pidana, termasuk potensi timbulnya tindak pidana dalam penghapusan kredit macet pada bank

BUMN, mereka akan tetap menggunakan salah satu doktrin dalam hukum pidana yaitu *de autonomie van het Materiele Strafrecht*. Berdasarkan doktrin ini, hukum pidana dianggap memiliki otonomi untuk memberikan pengertian berbeda dengan pengertian yang terdapat dalam cabang ilmu hukum lainnya. Dengan demikian, untuk menentukan apakah suatu perbuatan dapat dikualifisir sebagai tindak pidana atau tidak, termasuk penghapusan kredit tak tertagih oleh Bank BUMN, parameter yang digunakan adalah ada tidaknya atau terpenuhi tidaknya unsur-unsur pidana dalam perbuatan tersebut (Muhasan, 2017).

Menurut Henrikus Renjaan penegakan prinsip pengambilan keputusan bisnis yang umum berlaku bagi sebuah badan hukum berbentuk perseroan terbatas harus ditegakkan kembali. Negara sebaiknya memberikan kemandirian penuh pada direksi terkait kebijakan restrukturisasi dan penyelesaian kredit bermasalah yang menjadi beban bank BUMN selama ini. Jika prinsip kemandirian direksi dan prinsip *good corporate governance* dapat ditegakkan dengan benar maka tidak seorang pun risau terhadap risiko kebijakan korporasi terkait penghapusan piutang bank BUMN (Renjaan, 2017).

Erman Rajagukguk menilai kredit macet yang dialami suatu bank sebagai kreditur mungkin terjadi karena dua hal yakni kekuranghati-hatian dan ketidakcukupan agunan. Untuk itu, sebelum memberikan kredit kepada debitur, ada 5 hal yang harus diperhatikan berdasarkan prinsip 5C, yakni *character* (watak), *capacity* (kemampuan mengembalikan pinjaman), *capital* (modal), *collateral* (agunan) dan *condition of economy* (prospek usaha dari nasabah debitur). Terjadinya kredit macet, lanjut Erman, tidak bisa dimasukkan ke dalam kerugian negara. Meskipun berangkat dari kekuranghati-hatian pihak bank, kredit macet menjadi urusan pihak bank yang bersangkutan. Apalagi, kredit selalu diikuti dengan agunan dan adanya perjanjian merupakan urusan perdata (Rajagukguk, n.d.).

Topik tentang sistem penyelesaian kredit bermasalah oleh Bank BUMN telah dibahas dalam beberapa penelitian. Salah satunya yaitu Penyisihan Penghapusan Aktiva Produktif yang wajib dibentuk oleh Bank oleh Husaeri Priyatna. Namun dikatakan dalam penelitian tersebut apabila pembentukan penyisihan penghapusan aktiva produktif ini semakin besar karena meningkatnya kredit bermasalah, maka risiko kerugian tidak dapat dihindari oleh bank (Husaeri, 2016).

Oleh karena itu dibutuhkan sistem penyelesaian kredit macet yang mempunyai ruang gerak lebih luas untuk fleksibilitas namun tetap sesuai dengan ketentuan yang berlaku karena Bank BUMN mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat, diperlukan dukungan bersama dari semua pihak untuk mengoptimalkan peran Bank BUMN tersebut.

Studi ini akan membahas apa dan bagaimana langkah perbaikan yang dapat dilakukan terhadap sistem penyelesaian kredit bermasalah yang dihapusbukukan atau dihapus tagih oleh Bank BUMN? Akhirnya, artikel ini memberikan rekomendasi penanganan penyelesaian kredit bermasalah pada Bank BUMN di Indonesia dengan pembentukan *National Asset Management Credit* setelah Badan Penyehatan Perbankan Nasional dibubarkan melalui Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 2004.

B. Pembahasan

1. Diskursus Pemisahan Kekayaan Negara dalam Bank BUMN

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Dalam Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Badan Usaha

Milik Negara Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah Badan Usaha Milik Negara yang bentuknya Perseroan Terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikitnya 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan, sedangkan Perusahaan Perseroan Terbuka, yang selanjutnya disebut Persero Terbuka, adalah Persero yang modal dan jumlah pemegang sahamnya memenuhi kriteria tertentu atau Persero yang melakukan penawaran umum sesuai dengan Pasal 1 angka 3 peraturan perundang-undangan di bidang pasal modal.

Saat ini terdapat empat Bank Badan Usaha Milik Negara Persero Terbuka di Indonesia yaitu PT Bank Mandiri (Persero) Tbk, PT Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk, PT Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk, dan PT Bank Tabungan Negara (Persero) Tbk (Kementerian BUMN, n.d.). Terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Pasal 11 dan 34 Undang-Undang Nomor 1 tahun 1995 jo Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Badan Usaha Milik Negara berbentuk Persero diharapkan dapat menjalankan kegiatan usahanya secara mandiri oleh karena itu dibutuhkan proses pengambilan keputusan bisnis yang fleksibel. Namun di sisi lain sebagai perusahaan yang seluruh sahamnya atau paling sedikit 51 persen dimiliki oleh negara, status kemandirian tersebut selalu menimbulkan berbagai perdebatan yang masih terus berlangsung sampai sekarang. Hal ini tidak terlepas dari keberadaan beberapa peraturan perundang-undangan yang memberikan definisi berbeda terkait status keuangan negara atas Badan Usaha Milik Negara.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, 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. Keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf g meliputi 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 dan dalam Pasal 2 huruf i meliputi kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Erman Radjagukguk berpendapat kekayaan Badan Usaha Milik Negara Persero maupun kekayaan Badan Usaha Milik Negara Perum sebagai badan hukum bukanlah menjadi bagian dari kekayaan negara. Pasalnya kekayaan negara yang dipisahkan di dalam Badan Usaha Milik Negara hanya berbentuk saham. Artinya, kekayaan Badan Usaha Milik menjadi kekayaan negara. Kekayaan yang dipisahkan tersebut dalam Badan Usaha Milik Negara adalah lahirnya berbentuk saham yang dimiliki oleh negara, bukan harta kekayaan Badan Usaha Milik Negara tersebut (Erman Rajagukguk, n.d.). Menurut Arifin P Soeria Atmadja pengertian pemisahan kekayaan negara berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara mempunyai arti sebagai berikut: “Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan modal pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat” (Arifin P. Soeria Atmadja, 2009). Menurut teori transformasi Arifin P Soeria Atmadja pada pokoknya uang yang dipisahkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai saham pada Persero, kedudukan negara bukan lagi sebagai badan hukum publik tetapi sebagai pemegang saham biasa dan uang yang dipisahkan tersebut bukan uang negara lagi (Abdul Latif, 2014).

Berdasarkan definisi-definisi tersebut dapat terlihat bahwa terdapat perbedaan penafsiran terhadap kekayaan negara yang dipisahkan, dari kalangan praktisi hukum banyak yang berpendapat bahwa kekayaan negara yang dipisahkan tersebut merupakan kekayaan milik perusahaan perseroan, namun sebagian lain berpendapat bahwa kekayaan tersebut merupakan kekayaan milik negara karena bersumber dari keuangan negara.

2. Permasalahan Tata Cara Penghapusan Kredit Macet Pada Bank BUMN

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011 yang menyatakan bahwa kredit atau piutang Bank Badan Usaha Milik Negara bukan merupakan piutang negara dan adanya ketentuan Pasal I dan Pasal II Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah Pengurusan Piutang Perusahaan Negara/Daerah, berarti ketentuan mengenai hal-hal terkait dengan kebijakan penyelesaian kredit yaitu restrukturisasi maupun penghapusan kredit macet Bank Badan Usaha Milik Negara mengikuti mekanisme Undang-Undang Perseroan Terbatas. Program hapus buku dan hapus tagih dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan Rapat Umum Pemegang Saham sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di dalam sebuah Perseroan Terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang mekanismenya diatur dalam Pasal 75 hingga Pasal 91 Undang-Undang Perseroan Terbatas dan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Menurut Ridwan Khairandy dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006, maka piutang Badan Usaha Milik Negara Persero tidak dapat dikategorikan sebagai piutang negara tetapi piutang Badan Usaha Milik Negara itu

sendiri. Oleh karena piutang merupakan bagian dari kekayaan perseroan, maka keseluruhan kekayaan yang dimiliki Badan Usaha Milik Negara (termasuk piutang Badan Usaha Milik Negara) adalah kekayaan Badan Usaha Milik Negara itu sendiri dan bukan lagi tergolong Kekayaan Negara. Meskipun demikian, khusus saham-saham Badan Usaha Milik Negara yang dimiliki oleh negara tetap dapat digolongkan sebagai Kekayaan Negara (Khairandy, 2009).

Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2017 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah Pengurusan Piutang Perusahaan Negara/Daerahpun masih belum secara tegas mengatur tentang mekanisme penghapusan piutang bagi perusahaan negara/daerah, dalam hal ini termasuk Bank BUMN. Tidak adanya prosedur operasional standar secara tegas terkait mekanisme penghapusan kredit macet bagi Bank BUMN adalah akibat dari perdebatan berlarut-larut tentang keuangan negara. Di satu sisi ingin memberikan keleluasaan bagi bank Badan Usaha Milik Negara dalam mengelola penyelesaian kredit macet sesuai aturan korporasi, namun di sisi lain ingin menjaga potensi terjadinya kerugian negara.

Potensi terjadinya kerugian negara dapat terjadi misalnya dalam hal debitur melakukan praktik pemufakatan jahat dengan cara mempailitkan diri baik melalui permohonan sendiri maupun pengajuan gugatan oleh kreditur guna menghindari tagihan dari Bank BUMN, atau bisa juga terjadi terdapat suatu Perseroan memang sengaja dibuat untuk melakukan pengajuan hutang dengan maksud untuk tidak dilunasi melalui proses pengajuan pailit. Pasalnya praktik dugaan korupsi dalam pemberian fasilitas kredit oleh Bank BUMN yang berujung pada kredit macet kerap terjadi di Indonesia menggunakan modus aset pemohon kredit tidak sesuai dengan jumlah pinjaman yang diajukan, bahkan tidak sedikit aset pemohon adalah aset fiktif namun dibuat seakan memiliki aset

perusahaan yang luar biasa (Redaksi FIN, n.d.).

Belum adanya aturan khusus tentang prosedur operasional standar terkait mekanisme penghapusan kredit macet bagi Bank BUMN, boleh jadi karena memang pemerintah dan DPR sama-sama merasa berada di ‘persimpangan jalan’. Di satu sisi ingin memberikan fleksibilitas kepada direksi Bank BUMN dalam mengelola keuangan perusahaan melalui penundukan diri pada rezim korporasi, namun di sisi lainnya ingin agar pengelolaan keuangan perusahaan yang notabene adalah keuangan negara dapat dilaksanakan secara hati-hati (*prudent*) guna menghindari potensi terjadinya kerugian negara, baik yang disebabkan oleh karena kelalaian (*negligance*), kecerobohan (*recklessness*) atau bahkan kesengajaan (*moral hazard*) dari pihak-pihak tertentu (Muhasan, 2017).

Kasus-kasus Bantuan Likuiditas Bank Indonesia cukup sebagai pelajaran mengenai pengelolaan kredit macet dan tidak layak dijadikan model untuk Bank BUMN. Model yang pas untuk Bank BUMN adalah bank yang konservatif mengelola piutang, yang tidak menyuap debitur dengan *haircut*, yang menempuh jalur hukum dan yang tidak pernah menghapus kredit macet tanpa persetujuan karena penghapusan kredit macet menghilangkan potensi pemulihan kerugian akibat pembebanan biaya piutang tak tertagih (BPKP, 2006).

Pembentukan komisi pengawas (*Oversight Committee*) oleh pemerintah untuk memastikan pelaksanaan *good corporate governance* dalam pengurusan kredit macet bank BUMN diharapkan menjadi penyempurnaan dalam penyelesaian kredit bermasalah. Hal ini dapat dilihat dengan terbitnya Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/4/PBI/2006 yang diperbarui oleh Peraturan Bank Indonesia Nomor 8/14/2006 tentang Pelaksanaan *Good Corporate Governance* yang mewajibkan Bank Umum untuk membentuk Komite Pemantau Risiko (Aditya, 2017). Namun komite tersebut hanya sebatas memberikan konsultasi kepada Himpunan Bank Milik Negara dalam

proses pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 tentang piutang negara/daerah (Muslih, 2019).

3. Penyelesaian Kredit Bermasalah Pada Bank BUMN dengan Pembentukan *National Asset Management Credit*

Kecenderungan peningkatan kredit bermasalah Bank BUMN kembali muncul pada Tahun 2019, pinjaman macet Duniatex Group melibatkan PT Bank Mandiri (persero) Tbk, PT Bank Negara Indonesia (persero) Tbk, dan PT Bank Rakyat Indonesia (persero) Tbk. Bank Mandiri tercatat memberikan pinjaman hingga Rp2,6 triliun, Bank Rakyat Indonesia Rp733 miliar dan Bank Negara Indonesia tercatat menyalurkan kredit sekitar Rp156 miliar. Kasus gagal bayar ini secara tidak langsung telah menaikkan risiko kredit macet di Bank BUMN tersebut. Apalagi dengan pandemi virus corona yang masih berlangsung di seluruh dunia, tak terkecuali di Indonesia yang turut berdampak pada perekonomian khususnya menimbulkan kenaikan jumlah kredit bermasalah di Himpunan Bank Milik Negara (Himbara). Tercatat kenaikan rasio kredit bermasalah selama pandemi virus corona, per Juni 2020 mencapai 3,11 persen atau meningkat dibandingkan Mei 2020, 3,01 persen (CNN Indonesia, n.d.).

Restrukturisasi dan penghapusan kredit macet merupakan tindakan yang sudah lazim dilakukan di kalangan perbankan untuk menurunkan rasio kredit bermasalah agar tingkat kesehatan bank tetap terjaga dengan baik. Penghapusan terhadap kredit macet adalah bagian tak terpisahkan dari manajemen risiko penyaluran kredit perbankan. Penghapusan kredit macet terdiri atas dua tahap yaitu: hapus buku (penghapusan bersyarat) dan hapus tagih (penghapusan mutlak). Pada tahap pertama, bank akan melakukan hapus buku dengan cara mengeluarkan semua portofolio kredit macet dari pembukuan bank, namun bank tetap akan melakukan upaya penagihan kepada debitur. Jika program hapus buku tetap tidak berhasil mengembalikan uang

kredit, maka bank dapat membuat program hapus tagih sehingga bank tidak perlu melakukan upaya penagihan kepada debitur. Selanjutnya jika program hapus tagih ternyata tetap tidak berhasil mengembalikan uang kredit yang ditargetkan, maka bank dapat melakukan penyelesaian kredit melalui jalur litigasi (pengadilan) maupun jalur nonlitigasi (di luar pengadilan) (Hariyani, 2010).

Program hapus buku dan hapus tagih terhadap kredit macet yang ada di bank umum, baik di bank swasta maupun Bank BUMN secara umum diatur dalam Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/15/PBI/2012 tentang Penilaian Kualitas Aset Bank Umum dan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia Nomor 14/POJK.03/2018 tentang Penilaian Kualitas Aset Bank Umum untuk Mendorong Pertumbuhan Sektor Perumahan dan Peningkatan Devisa. Dalam Pasal 8 ayat 2 Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 masing-masing bank harus mempunyai pedoman perkreditan.

Program hapus buku dan hapus tagih juga harus terlebih dahulu disetujui oleh Rapat Umum Pemegang Saham sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di dalam sebuah Perseroan Terbatas. Pelaksanaan hapus buku dan hapus tagih harus selalu didasari oleh hasil keputusan Rapat Umum Pemegang Saham sesuai mekanisme korporasi. Direksi bank pada awalnya mengajukan usulan sejumlah portofolio kredit macet yang akan dihapus buku dan atau dihapus tagih kepada Rapat Umum Pemegang Saham untuk dimintakan persetujuan. Dalam Pasal 37 ayat (3) huruf a Undang-Undang Perbankan Pemegang saham mayoritas sangat menentukan hasil keputusan Rapat Umum Pemegang Saham. Khusus bagi Bank BUMN, hasil keputusan Rapat Umum Pemegang Saham sangat dipengaruhi oleh kebijakan Pemerintah selaku pemegang saham mayoritas di Bank BUMN.

Selain program hapus buku dan hapus tagih, terdapat alternatif lain dalam penyelesaian kredit bermasalah yaitu dengan cara penjualan kredit bermasalah. Alternatif ini dapat menjadi salah satu cara yang bisa diambil bank untuk menurunkan rasio kredit bermasalah. Namun berbeda dengan bank swasta, pilihan penjualan kredit bermasalah di Bank BUMN agak berbeda. Penjualan kredit bermasalah di Bank BUMN ini harus memenuhi dua aturan dalam Pasal 3 Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 82/PMK. 06/2019 tentang Tata Cara Pengajuan Usulan, Penelitian, dan Penetapan Penghapusan Piutang Negara/Daerah. Pertama tidak boleh dilakukan penghapusan penagihan dan kedua adalah tidak ada diskon pokok. Hal ini dikaitkan dengan penyelamatan uang negara. Masih terdapat pandangan dari Badan Pemeriksa Keuangan dan Kejaksaan Agung bahwa dasar hukum hapus-buku berupa Peraturan Pemerintah dan Peraturan Bank Indonesia kurang kuat, karena dianggap kontradiksi dengan peraturan yang lebih tinggi yaitu Undang-Undang tentang Keuangan Negara terkait definisi Kekayaan Negara (Sudjana, 2018).

Jika dibandingkan dengan di negara lain, praktik penjualan kredit bermasalah sudah biasa dilakukan di negara lain. Contohnya di Korea Selatan dan Tiongkok. Korea Selatan mempunyai *Korea Asset Management Corporation* (KAMCO). Lembaga ini bertugas dalam upaya penyehatan korporasi dan membangkitkan perekonomian. KAMCO memfasilitasi proses restrukturisasi dan membantu mengembangkan pasar keuangan. KAMCO dalam menangani kredit bermasalah dapat menurunkan rasio kredit bermasalah dengan membuat kredit bermasalah tersebut menjadi surat berharga yang bisa diperjualbelikan dan menyelesaikan banyak aset bermasalah melalui sejumlah metode termasuk dengan menerbitkan surat berharga berbasis aset (Korea Asset Management Corporation, n.d.)

Tiongkok juga memiliki lembaga yang serupa dengan KAMCO, yaitu *Cinda Asset*

Management Corporation. Lembaga ini merupakan perusahaan manajemen aset untuk mengatasi risiko keuangan dan menjaga stabilitas sistem keuangan serta untuk memfasilitasi restrukturisasi bank milik negara dan perusahaan di Tiongkok. Selain bergerak sebagai *National Asset Management Credit*, Cinda menjadi perusahaan manajemen aset keuangan pertama di Tiongkok yang terdaftar di pasar modal internasional. Bisnis utama Cinda meliputi manajemen aset bermasalah, keuangan investasi dan manajemen aset, serta layanan keuangan (Cinda Asset Management, n.d.)

Di Indonesia, Pemerintah juga pernah membentuk Badan Penyehatan Perbankan Nasional dengan Keputusan Presiden Nomor 27 Tahun 1998 dengan tugas pokok penyehatan perbankan, penyelesaian aset bermasalah dan mengupayakan pengembalian uang negara yang tersalur pada sektor perbankan. Badan Penyehatan Perbankan Nasional mempunyai divisi *Asset Management Credit* yang menangani kredit bermasalah dari bank-bank yang ditutup atau diambil pemerintah namun Badan Penyehatan Perbankan Nasional telah dibubarkan dengan Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 2004.

Meskipun Pasal 3 ayat (1) huruf c Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan telah mengatur pencegahan dan penanganan krisis sistem keuangan yang meliputi penanganan permasalahan bank *sistemik*, baik dalam kondisi stabilitas sistem keuangan normal maupun kondisi krisis, tetaplah dibutuhkan suatu upaya agar penanganan masalah perbankan khususnya Bank BUMN tidak menggunakan pendanaan anggaran negara dan mampu merespons krisis secara mandiri.

Salah satu cara yang dapat ditempuh adalah dengan pembentukan *National Asset Management Credit* serupa KAMCO dan Cinda untuk menyelesaikan permasalahan kredit bermasalah. *National Asset Management Credit* adalah entitas pengelola kredit bermasalah di perbankan khususnya

untuk Bank BUMN. *National Asset Management Credit* nantinya akan mengambil alih dan menyetatkan kredit bermasalah dalam bentuk pendanaan program restrukturisasi perbankan. Bank-bank khususnya Bank BUMN akan mendapatkan program restrukturisasi dari *National Asset Management Credit* ini dengan membayar iuran dengan besaran tertentu setiap tahun seperti dana penjaminan simpanan bank yang terdaftar sebagai anggota Lembaga Penjamin Simpanan.

Pemerintah perlu menyusun suatu Undang-Undang yang mengamanatkan pembentukan *National Asset Management Credit* sebagai lembaga pengelola kredit bermasalah di perbankan khususnya untuk Bank BUMN. Berdasarkan Undang-Undang tersebut *National Asset Management Credit* adalah lembaga independen yang berfungsi mengambil alih dan menyetatkan kredit bermasalah dalam bentuk pendanaan program restrukturisasi perbankan sesuai kewenangannya dibentuk.

Dalam perkembangan hukum tata negara, lembaga independen dikategorikan sebagai lembaga yang terpisah dari cabang kekuasaan lain. Mulai dari lembaga yang menjadi independen atas lembaga negara lainnya dan menjalankan fungsi tertentu secara permanen (*state independent agencies*), hanya bersifat menunjang (*state auxiliary agencies*), dapat membentuk aturan sendiri (*self regulatory agencies*), melakukan fungsi pengawasan tertentu (*independent supervisory agencies*), maupun lembaga yang menjalankan fungsi campuran antara regulatif, administratif, pengawasan, dan penegakan hukum sekaligus (Ashidiqie, 2009).

Menurut Mahfud M.D. pada dasarnya politik hukum adalah garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dalam pergantian hukum lama dalam rangka mencapai tujuan Negara (MD, 2009). Politik hukum sangat erat kaitannya dengan pembentukan *National Asset Management Credit* sebagai bentuk *legal policy* yang

dikeluarkan oleh pembentuk kebijakan dengan pilihan membuat lembaga independen. Bentuk *National Asset Management Credit* seperti ini belum diatur dalam peraturan perundangan di Indonesia, oleh karena itu diperlukan aturan agar kegiatan *National Asset Management Credit* menjadi jelas.

National Asset Management Credit dibentuk sebagai lembaga pemerintah yang tidak berbentuk departemen dan berkedudukan langsung di bawah Presiden, mempunyai pelaksanaan tugas yang spesifik serta menjadi perpanjangan tangan pemerintah pusat. Jadi *National Asset Management Credit* ini merupakan lembaga negara yang bersifat menunjang (*auxiliary bodies*) yang melayani atau menunjang lembaga negara utama. Kedudukannya dibuat dengan dasar hukum *beleid* pemerintah digolongkan dalam lembaga negara eksekutif (Sumantri, 2007).

Salah satu yang perlu diatur dalam Undang-Undang pembentukan *National Asset Management Credit* adalah pengaturan mengenai praktik penjualan kredit bermasalah menjadi surat berharga yang bisa diperjualbelikan seperti yang dilakukan oleh KAMCO. Praktik tersebut tidak dapat diterapkan di Indonesia karena berbenturan dengan Pasal 14 ayat (1) Peraturan Bank Indonesia Nomor 14/15 /PBI/2012 tentang Penilaian Kualitas Aset Bank Umum yang menyatakan bahwa kualitas surat berharga yang diakui berdasarkan nilai pasar ditetapkan memiliki kualitas lancar sepanjang memenuhi persyaratan aktif yang salah satunya adalah diperdagangkan di Bursa Efek di Indonesia.

Namun jika pemerintah tidak ingin membuat *National Asset Management Credit* sebagai lembaga independen tersendiri maka pilihannya dapat dilakukan dengan memberikan penugasan penyelesaian permasalahan kredit bermasalah Bank BUMN tersebut kepada Perusahaan Pengelola Aset. Perusahaan Pengelola Aset adalah Perseroan yang didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2004 dengan tugas utama untuk mengelola

aset-aset eks Badan Penyehatan Perbankan Nasional baik aset kredit, saham maupun properti, dan diperluas dengan ketentuan Pemerintah No. 61 Tahun 2008 tanggal 4 September 2008 yaitu pengelolaan aset eks Badan Penyehatan Perbankan Nasional, restrukturisasi dan/atau revitalisasi Badan Usaha Milik Negara, kegiatan investasi; serta kegiatan pengelolaan aset Badan Usaha Milik Negara (PPA, 2020).

Saat ini perbedaan berbeda dengan KAMCO dan Cinda, Perusahaan Pengelola Aset hanya merupakan pengelola *distressed asset* di perbankan yang diputuskan secara *business to business* dengan bank terkait sehingga dana yang digunakan Perusahaan Pengelola Aset untuk mengambil alih dan menyetatkan aset bermasalah ditanggung oleh Perusahaan Pengelola Aset dari kas perusahaan, maupun dana dari pasar modal serta pinjaman dari bank, sedangkan dana operasional *National Asset Management Credit* seperti KAMCO dan Cinda didapatkan dari iuran program restrukturisasi yang dibayarkan oleh bak penerima jasa restrukturisasi dengan membayar iuran dengan besaran tertentu setiap tahun seperti dana penjaminan simpanan bank yang terdaftar sebagai anggota Lembaga Penjamin Simpanan (Widhiyanto, 2019).

Mendasarkan pada hal tersebut, maka dibutuhkan dasar hukum yang jelas terkait kewenangan Lembaga *National Asset Management Credit* dalam penanganan program restrukturisasi kredit bermasalah pada Bank BUMN dan mengenai iuran yang akan dipungut, baik *National Asset Management Credit* akan dibentuk sebagai lembaga independen tersendiri atau dengan memaksimalkan fungsi Perusahaan Pengelola Aset yang telah ada. Sejauh ini meski optimisme terhadap industri perbankan jauh lebih kuat untuk menghadapi krisis, namun jika melihat peningkatan kredit bermasalah Bank BUMN seperti yang telah disebutkan di atas, tak berlebihan bahwa urgensi pembentukan Lembaga *National Asset Management Credit* menjadi diperlukan.

C. Simpulan

Meskipun Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011 menyatakan bahwa kredit atau piutang Bank BUMN bukan merupakan piutang negara namun Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2017 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah Pengurusan Piutang Perusahaan Negara/Daerah masih belum secara tegas mengatur tentang mekanisme penghapusan piutang bagi perusahaan negara/daerah. Hal ini tidak terlepas dari keberadaan beberapa peraturan perundang-undangan yang memberikan definisi berbeda terkait status keuangan negara atas Badan Usaha Milik Negara.

Meskipun pilihan penjualan kredit bermasalah dapat menjadi salah satu cara yang bisa diambil bank untuk menurunkan rasio kredit bermasalah, namun berbeda dengan bank swasta, penjualan kredit bermasalah di Bank BUMN harus memenuhi aturan dalam Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 82/PMK. 06/2019 tentang Tata Cara Pengajuan Usulan, Penelitian, Dan Penetapan Penghapusan Piutang Negara/Daerah yaitu tidak boleh dilakukan penghapusan penagihan dan kedua adalah tidak ada diskon pokok karena dianggap kontradiksi dengan Undang-Undang tentang Keuangan Negara.

Salah satu cara yang dapat ditempuh adalah dengan pembentukan lembaga independen berupa *National Asset Management Credit* yaitu entitas pengelola kredit bermasalah di perbankan khususnya Bank BUMN. Diperlukan pembuatan dasar hukum supaya kegiatan *National Asset Management Credit* menjadi jelas, seperti aturan yang memperbolehkan kredit bermasalah tersebut diubah menjadi surat berharga yang bisa diperjualbelikan dan aturan pungutan premi restrukturisasi oleh lembaga ini. Sejauh ini meski optimisme terhadap industri perbankan jauh lebih kuat untuk menghadapi krisis, namun jika melihat peningkatan kredit bermasalah bank

Badan Usaha Milik Negara akhir-akhir ini, maka tidak berlebihan urgensi pembentukan Lembaga *National Asset Management Credit* menjadi diperlukan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Latif. (2014). *Hukum Administrasi dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Aditya, O. (2017). Penerapan Manajemen Risiko Perusahaan dan Nilai Perusahaan di Sektor Konstruksi dan Properti. *Esensi: Jurnal Bisnis Dan Manajemen*, 7(2), 167–180. <http://doi.org/10.15408/ess.v7i2.4981>
- Arifin P. Soeria Atmadja. (2009). *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Kritik, dan Praktik*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.
- Ashidiqie, J. (2009). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- BPKP. (2006). Diskursus Antikorupsi pada Bank BUMN. Retrieved from <http://www.bpkp.go.id/berita/read/1836/9145/Diskursus-Antikorupsi-pada-Bank-BUMN.bpkp>
- Cinda Asset Management. (n.d.). Corporate Governance overview.
- CNN Indonesia. (n.d.). LPS Waspada Kenaikan Kredit Bermasalah Selama Corona. Retrieved from <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20200826174041-78-539631/lps-waspada-kenaikan-kredit-bermasalah-selama-corona>
- Erman Rajagukguk. (n.d.). Kekayaan BUMN Bukan Bagian Keuangan Negara.
- Hariyani, I. (2010). *Restrukturisasi dan Penghapusan Kredit Macet*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo Kompas Gramedia.
- Husaeri, P. (2016). Penyisihan Penghapusan

- Aktiva Produktif (PPAP) Yang Wajib Dibentuk Oleh Bank. *AKURAT|Jurnal Ilmiah Akuntansi*.
- Kementerian BUMN. (n.d.). Daftar BUMN.
- Khairandy, R. (2009). KORUPSI DI BADAN USAHA MILIK NEGARA KHUSUSNYA PERUSAHAAN PERSEROAN: SUATU KAJIAN ATAS MAKNA KEKAYAAN NEGARA YANG DIPISAHKAN DAN KEUANGAN NEGARA. *JURNAL HUKUM IUS QUIA IUSTUM*. <http://doi.org/10.20885/iustum.vol16.iss1.art5>
- Korea Asset Management Corporation. (n.d.). Overview, Korea Asset Management Corporation.
- MD, M. (2009). *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Muhasan, I. (2017). Mekanisme Penghapusan Kredit Macet Pada Bank-Bank BUMN (Antara Rezim Korporasi vs Rezim Keuangan Negara). *Jurnal Manajemen Keuangan Publik, 1*.
- PPA. (2020). Tentang PPA. Retrieved from <https://www.ptppa.com/about-us.php>
- Rajagukguk, E. (n.d.). *Kekayaan BUMN Bukan Bagian Keuangan Negara*.
- Redaksi FIN. (n.d.). Bank Plat Merah Ajang Kredit Macet.
- Renjaan, H. (2017). Pentingnya Implementasi Prinsip Kemandirian Direksi terhadap Prinsip Penghapusan Piutang Bank BUMN di Indonesia. Retrieved from <https://ugm.ac.id/id/berita/15206-direksi-bank-bumn-belum-berani-hapus-piutang-kredit-bermasalah>
- Rivi Satrianegara. (n.d.). DPR Pertanyakan Tingginya Hapus Buku Bank BUMN.
- Simatupang, D. P. N. (2005). *Determinasi Kebijakan Anggaran Negara Indonesia: Study Yuridis*. Jakarta: Papas Sinar Sinanti.
- Siringoringo, R. (2017). Analisis Fungsi Intermediasi Perbankan Indonesia (Studi Kasus Bank Umum Konvensional yang Tercatat di BEI Periode 2012-2016). *Jurnal Inspirasi Bisnis Dan Manajemen*. <http://doi.org/10.33603/jibm.v1i2.865>
- Sudjana. (2018). Kebijakan Kredit Yang Dihapusbukukan Atau Dihapus tagih oleh Bank BUMN dalam Perspektif Kepastian Hukum. *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*.
- Sumantri, S. (2007). *Lembaga Negara dan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*. Surabaya: Badan Pembinaan Hukum Nasional bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
- Widhiyanto, F. (2019). Menilik Potensi PPA Naik Pangkat Jadi National AMC.