

PENYELESAIAN *TWO STEP LOAN* BANK INDONESIA

**Noor Cholis Madjid¹, Agung Yuniarto¹, Ridha Fithri Fathonah²,
Tito Bramantyo Aji²**

¹ Pusat Pendidikan dan Pelatihan Anggaran dan Perbendaharaan, Badan
Pendidikan dan Pelatihan Keuangan

² Direktorat Sistem Manajemen Investasi, Direktorat Jenderal
Perbendaharaan

Email korespondensi: noorcholism@kemenkeu.go.id

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk memberikan alternatif solusi bagi permasalahan *Two Step Loan* (TSL) yang belum dapat diselesaikan sejak tahun 1999, dan memberikan masukan untuk terobosan pengelolaan penerusan pinjaman pemerintah melalui Rekening Dana Investasi. Terobosan dimaksud diharapkan dapat memberikan rekomendasi inovasi pengelolaan penerusan pinjaman yang lebih efektif dan efisien. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Metode penelitian kualitatif hukum normatif berfokus pada lingkup konsepsi hukum, asas hukum, dan kaidah hukum. Undang-Undang Bank Indonesia serta merta tidak bisa digunakan sebagai landasan operasional bagi pihak-pihak yang memperoleh amanah di dalamnya, melainkan diperlukan suatu instrumen baru berupa Keppres, atau Perpres, atau bentuk penyerahan lainnya terhadap obyek barang yang diatur di dalamnya. Undang-Undang Bank Indonesia mengatur terkait kewenangan BI serta apa yang tidak boleh dilakukan oleh BI terkait dengan *Two Step Loan*, akan tetapi petunjuk operasionalnya belum dibuat atau tidak terdapat bukti serah terima pekerjaan atau tugas dari BI kepada Pemerintah dalam hal ini Menteri Keuangan. Berdasarkan hal tersebut pemerintah tidak memiliki legitimasi sebagai kreditur untuk melakukan penagihan atas kewenangan BI terkait *Two Step Loan* yang tertuang dalam Perjanjian Penerusan Pinjaman atau *Subsidiary Loan Agreement* (SLA). Pemerintah dianggap menyalahi atau melanggar hukum jika melakukan penagihan atau menetapkan prosedur penagihannya. Kajian ini menyimpulkan dan menyarankan Pemerintah segera memproses pembentukan Badan melalui Keppres atau melakukan penunjukan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk mengelola TSL. Untuk TSL yang terkait BLBI, BUMN yang ditunjuk bekerja sama dengan Satgas BLBI. Terkait TSL yang dilakukan penyelesaian melalui proses PKPU/Kepailitan diserahkan kepada Tim Kurator atas putusan atau penetapan pengadilan, BUMN yang ditunjuk segera menghubungi Tim Kurator untuk meminta hak penyelesaian tagihan tersebut. Direktorat SMI harus melakukan pencatatan akuntanis sesuai peraturan yang berlaku karena secara *de facto* pengelolaan TSL BI masih berada pada Direktorat SMI.

Kata kunci: *Two Step Loan, Kewenangan Pemerintah, Bank Indonesia.*

ABSTRACT

This research aims to provide an alternative solution to the Two Step Loan (TSL) problem which has not been resolved since 1999, and provide input for a breakthrough in managing the continuation of government loans through Investment Fund Accounts. It is hoped that this breakthrough will provide recommendations for more effective and efficient loan forwarding management innovations. This research uses a qualitative approach. Normative legal qualitative research methods focus on the scope of legal conceptions, legal principles and legal rules. The Bank Indonesia Law cannot necessarily be used as an operational basis for parties who have a mandate in it, but instead requires a new instrument in the form of a Presidential Decree, or Presidential Decree, or other form of delivery of the goods regulated therein. The Bank Indonesia Law regulates BI's authority and what BI cannot do in relation to the Two Step Loan, however operational instructions have not been made or there is no evidence of handover of work or duties from BI to the Government, in this case the Ministry of Finance. Based on this, the government does not have legitimacy as a creditor to carry out collections under BI's authority regarding the Two Step Loan as stated in the Subsidiary Loan Agreement (SLA). The government is considered to be violating or breaking the law if it carries out billing or determines billing procedures. This study concludes and recommends that the Government immediately process the formation of an Agency through a Presidential Decree or appoint a State-Owned Enterprise (BUMN) to manage TSL. For TSL related to BLBI, the appointed BUMN collaborates with the BLBI Task Force. Regarding TSL which is settled through the PKPU/Bankruptcy process, it is handed over to the Curator Team based on a court decision or determination, the appointed BUMN immediately contacts the Curator Team to request the right to settle the bill. The SMI Directorate must carry out accounting records in accordance with applicable regulations because de facto the management of BI TSL still lies with the SMI Directorate.

Keywords: *Two Step Loan, Government Authority, Bank of Indonesia,*

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Two Step Loan (TSL) dalam konteks umum, dapat didefinisikan sebagai pinjaman yang melibatkan tiga pihak utama: pemberi pinjaman (kreditur), penerima pinjaman (perantara atau penyalur), dan penerima pinjaman akhir atau debitur, (Bank Indonesia, 1999). Dalam skema ini, pemberi pinjaman (kreditur) memberikan dana kepada penerima pinjaman perantara yang kemudian meneruskan pinjaman tersebut kepada debitur akhir. Dalam ranah manajemen investasi, lembaga yang memainkan peran kunci dalam pengelolaan dan penatausahaan piutang negara yang timbul dari praktik TSL adalah Direktorat Sistem Manajemen Investasi (Direktorat SMI) di bawah naungan Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPb).

Berdasarkan regulasi, Direktorat SMI memiliki peran krusial dalam menyusun dan melaksanakan kebijakan serta standardisasi teknis di ranah sistem manajemen investasi. Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Keuangan, fokus utama Direktorat SMI adalah penyiapan bahan pelaksanaan kebijakan, khususnya terkait sistem manajemen investasi. Salah satu aspek kunci dalam pelaksanaan kebijakan ini adalah pengelolaan penerusan pinjaman luar negeri, yang bertujuan mendukung pencapaian tujuan penerusan pinjaman tersebut. Penerusan Pinjaman Luar Negeri yang selanjutnya disingkat PPLN adalah pinjaman luar negeri yang diteruskanpinjamkan kepada penerima PPLN yang harus dibayar kembali dengan ketentuan dan persyaratan tertentu. PPLN yang diteruskanpinjamkan kepada penerima PPLN dituangkan dalam kesepakatan tertulis dalam bentuk Perjanjian Pinjaman Luar Negeri (*Subsidiary Loan Agreement /SLA*).

Sampai dengan bulan Maret 2024, Direktorat SMI telah mengelola pinjaman dengan total nilai Rp63.821.454.062.526,00 (Rp63,8 triliun) yang merupakan dana PPLN dari *lender* kepada debitur yang berupa Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Pemerintah Daerah (Pemda), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), perbankan, dan badan hukum lainnya. Sebagaimana tertuang dalam Nota Dinas Kepala Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara Khusus Investasi No. ND-184/KPN.1210/2024 tanggal 23 April 2024 tentang Penyampaian Data Hak Tagih Pemerintah bulan Maret 2024, pada tahap pengembalian pinjaman dari debitur kepada pemerintah, beberapa masalah muncul terutama terkait piutang yang mengalami keterlambatan pembayaran. Dalam menangani berbagai permasalahan piutang tersebut, solusi restrukturisasi utang muncul sebagai alternatif.

Pengelolaan piutang negara yang bersumber dari SLA merupakan skema PPLN yang telah dilakukan sejak tahun 1970-an. Dalam pelaksanaan pengelolaan piutang negara tersebut, terdapat beberapa SLA yang mengalami kendala dalam pelaksanaannya oleh debitur, termasuk SLA yang diterbitkan di tahun 1970-an. Apabila dilihat dari jangka waktu pinjaman, seharusnya SLA yang disusun pada tahun 1970-an tersebut telah selesai. Namun demikian, yang terjadi adalah sebaliknya. Hal ini karena adanya debitur yang mengalami penurunan kinerja keuangan sehingga tidak dapat memenuhi kewajiban pembayaran kembali pinjaman dengan baik. Kebijakan untuk menyelesaikan SLA yang bermasalah tersebut masih diupayakan hingga saat ini, mengingat perlu adanya kehati-hatian dan tata kelola yang baik dalam menyelesaikan masalah tersebut agar pilihan kebijakan penyelesaian piutang negara dapat dipertanggungjawabkan dan tidak menimbulkan masalah di kemudian hari.

Salah satu piutang negara dari skema PPLN yang saat ini belum dapat diselesaikan adalah skema TSL yang dikelola oleh Bank Indonesia (BI). TSL BI adalah pinjaman yang diterima oleh Pemerintah Republik Indonesia (RI) dari lembaga keuangan internasional yang diteruskan kepada bank umum dan bank perkreditan rakyat melalui BI untuk mendukung program Pemerintah, termasuk bantuan teknis yang terkait dengan pinjaman tersebut. Skema TSL yang telah dilakukan pengelolaan oleh BI hingga saat ini sebanyak 70 SLA dengan total Hak Tagih Pemerintah (HTP) sebesar Rp1,91 triliun (terdiri dari

Rp1,4 triliun dan USD32,1 juta (setara Rp487 miliar)), dengan total debitur sebanyak 33 debitur, yang terdiri dari 12 BUMN, 3 BUMD, 1 Pemda, 11 badan hukum lainnya/koperasi dan 6 bank, (Bank Indonesia, 1999).

Isu TSL BI tidak terselesaikan selama lebih dari satu dekade. Yang menjadi kendala dalam penyelesaian piutang ini adalah terkait kewenangan BI dan Kementerian Keuangan dalam penyelesaian TSL BI. Pada satu sisi BI menganggap bahwa sejak adanya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (UU 23/1999) sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan (UU 4/2023), BI tidak lagi berwenang melakukan pengelolaan dan penatausahaan TSL, sehingga harus mengalihkan kewenangan tersebut seluruhnya kepada Kementerian Keuangan. Sementara di sisi lain Kementerian Keuangan c.q. Direktorat SMI berpendapat bahwa dengan UU 23/1999 tersebut BI tidak bisa secara otomatis dapat mengalihkan sepenuhnya pengelolaan dan penatausahaan kepada DJPb c.q. Direktorat SMI dan KPPN Khusus Investasi karena ketentuan dalam Pasal 74 UU 23/1999 serta penjelasannya yang menyebutkan bahwa pengalihan pinjaman penerusan yang dananya berasal dari luar negeri dilakukan pengalihan kepada BUMN yang ditunjuk oleh Pemerintah dengan batas waktu pengalihan ditentukan berdasarkan kesepakatan para pihak yang terkait belum dilakukan. Lebih lanjut, berdasarkan Pasal 3 ayat (2) jo. Pasal 2 ayat (3) Peraturan BI Nomor 1/5/PBI/1999 tentang Kredit Likuiditas Bank Indonesia dalam rangka Kredit Program pada Masa Peralihan dan Penjelasannya disebutkan bahwa BI melanjutkan pelaksanaan TSL selama belum ada kesepakatan antara Pemerintah RI dan pemberi pinjaman dalam rangka pengalihan pengelolaan TSL kepada BUMN.

Selain permasalahan terkait kewenangan, penyelesaian atas piutang negara tersebut sulit untuk diselesaikan mengingat terdapat debitur yang berstatus tidak jelas atau bermasalah hukum. Selain itu, berdasarkan koordinasi dengan BI terdapat debitur dengan dokumen piutang yang tidak lengkap. Adapun terdapat beberapa proyek yang bersumber dari skema TSL BI yang telah menjadi objek temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) antara lain Abbatoir Surya Jaya, *Smallholder Private Estate Key Project*, Proyek Pengembangan Peternakan Kalsel, *Fisheries Indonesia Project*, Proyek Pengembangan Peternakan Rakyat, dan Sumatera *Fisheries Development Project*, sebagaimana termuat dalam Laporan Hasil Pemeriksaan atas Sistem Pengendalian Intern dan Kepatuhan terhadap Ketentuan Peraturan Perundang-undangan Bendahara Umum Negara Tahun 2022.

Isu terkait perlakuan akuntansi juga menjadi hal yang perlu diperhatikan. Saat ini pencatatan piutang atas skema TSL BI telah dimasukkan ke dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP). Atas hal tersebut, pilihan penyelesaian TSL BI, perlu mempertimbangkan perlakuan akuntansi atas TSL BI dalam LKPP.

Sejak diterbitkannya UU 23/1999, terdapat beberapa perkembangan terkait pengelolaan penerusan pinjaman pada BI, yaitu:

1. BI bersama Kementerian Keuangan membuat suatu Forum Harmonisasi (Forhar) untuk menyelesaikan berbagai isu yang terkait dengan pelaksanaan tugas dan fungsi kedua belah pihak yang saling berhubungan

dengan salah satu isu terkait pengalihan pengelolaan pinjaman TSL dari BI kepada Kementerian Keuangan sehubungan dengan adanya pembatasan kewenangan BI sesuai UU 23/1999;

2. Dirjen Perbendaharaan mengirimkan surat Nomor S-8215/PB/2018 tanggal 19 Oktober 2018 hal Pengalihan Pengelolaan TSL dari Bank Indonesia kepada Kementerian Keuangan sebagai balasan terhadap surat Deputi Gubernur BI Nomor 20/3Dpg-DOTP/Srt/B tanggal 27 Indonesia 2018. Poin dalam surat Dirjen Perbendaharaan tersebut adalah DJPb akan melakukan proses kajian permasalahan terkait pengalihan pengelolaan TSL dengan mengedepankan prinsip-prinsip *good governance*.

B. Signifikansi Kajian

Terdapat beberapa hal yang menunjukkan pentingnya kajian ini dilakukan, antara lain:

1. Isu TSL BI tidak terselesaikan selama lebih dari 1 dekade, yaitu sejak tahun 1999. Dibalik berbagai upaya yang telah dilakukan seperti koordinasi, rapat, dan sejenisnya, isu TSL BI belum sepenuhnya tersolusikan, yang dalam kebijakan publik disebut sebagai *wicked-problem*. *Wicked problem* secara teori perlu disolusikan dengan perspektif sistem dan memerlukan terobosan dalam penyelesaiannya.
2. Total keseluruhan Hak Tagih Pemerintah atas TSL BI cukup material yaitu Rp1,4 triliun dan USD32,1 juta (setara Rp487milyar) atau setara total Rp1,91 triliun, dengan total perjanjian sebanyak 70 Naskah Perjanjian Penerusan Pinjaman. Nilai ini mungkin secara total APBN tidak signifikan, namun dalam konteks keuangan negara, terdapat potensi kerugian negara yang material jika isu TSL BI ini tidak terselesaikan.
3. Total debitur sebanyak 33 debitur, yang terdiri dari 12 BUMN, 3 BUMD, 1 Pemerintah Daerah, 11 badan hukum lainnya/koperasi dan 6 Bank. Dengan kata lain, piutang negara terdapat dalam berbagai entitas yang perlu diselesaikan untuk mendorong fungsi keberadaan entitas dimaksud bagi entitas itu sendiri maupun perekonomian.
4. Beberapa TSL BI telah menjadi objek temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) antara lain Abbatoir Surya Jaya, *Smallholder Private Estate Key Project*, Proyek Pengembangan Peternakan Kalsel, *Fisheries Indonesia Project*, Proyek Pengembangan Peternakan Rakyat, dan Sumatera *Fisheries Development Project*.

Catatan temuan: Penyelesaian Piutang Negara Pemberian Pinjaman tidak sepenuhnya optimal belum menyampaikan permohonan penyelesaian piutang negara, belum terdapat informasi atas kelanjutan penyelesaian piutang dari pinjaman proyek.

C. Rumusan Masalah

Permasalahan yang digunakan sebagai dasar penelitian adalah sebagai berikut:

1. Instansi apa yang berwenang melakukan penyelesaian pengelolaan TSL BI?

2. Bagaimana cara penyelesaian pengelolaan TSL BI terhadap debitur berstatus tidak jelas, bermasalah hukum, dan/atau dokumen piutang yang tidak lengkap?
3. Bagaimana perlakuan akuntansi terhadap penyelesaian pengelolaan TSL BI?

D. Ruang Lingkup Kajian

Kajian ini difokuskan pada kajian terhadap penyelesaian TSL yang dikelola oleh BI yang dialihkan kepada Menteri Keuangan pada tahun 1999.

1. Objek Penelitian

a. Aspek Hukum

- 1) Peraturan perundang-undangan, antara lain terkait dengan:
 - a) Kewenangan tindakan pemerintahan seperti Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;
 - b) Perjanjian seperti Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
 - c) Penerusan pinjaman seperti Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri Dan Penerimaan Hibah; dan
 - d) TSL, antara lain undang-undang Bank Indonesia, Peraturan Bank Indonesia terkait pengalihan TSL, Peraturan Menteri Keuangan terkait Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Keuangan, Keputusan Menteri Keuangan terkait Pengalihan Kredit Likuiditas Bank Indonesia skema kredit program kepada BUMN, dan dokumen sejenis terkait dengan TSL.
- 2) Naskah Perjanjian TSL pada 12 BUMN, 3 BUMD, 1 Pemda, 6 bank, 11 koperasi/badan hukum lainnya.
- 3) Dokumen terkait perjanjian dan penutupan yang diterbitkan oleh entitas dalam ekosistem penerusan pinjaman:
 - a) *Loan Agreement*: Direktorat Jenderal Pengelolaan dan Pembiayaan Risiko (DJPPR);
 - b) *Subsidiary Loan Agreement*: Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPb);
 - c) Penghapusan: DJPb;
 - d) Surat Keterangan Lunas: Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara Khusus Investasi (KPPN KI); dan
 - e) Penutupan Perjanjian: DJPb.

b. Aspek Keuangan

Skema pencatatan/akuntansi atas TSL termasuk skema penghapusan.

E. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Memberikan alternatif solusi bagi permasalahan TSL yang belum dapat diselesaikan sejak tahun 1999.
2. Memberikan masukan untuk terobosan pengelolaan penerusan pinjaman pemerintah melalui SLA atau RDI. Terobosan dimaksud diharapkan dapat memberikan rekomendasi inovasi pengelolaan penerusan pinjaman yang lebih efektif dan efisien.

F. Manfaat Penelitian

1. Bagi Pemerintah

- a. Meningkatkan kredibilitas Kementerian Keuangan, khususnya dalam konteks hubungan dengan BI;
- b. Menurunkan risiko kerugian negara karena adanya *outstanding* pinjaman pemerintah yang belum dapat tertagih secara optimal; dan
- c. Mendorong peningkatan kualitas pertanggungjawaban keuangan pemerintah.

2. Bagi BUMN/BUMD/Pemda dan entitas terkait TSL

- a. Meningkatkan kinerja keuangan melalui penyelesaian utang TSL kepada pemerintah; dan
- b. Mendorong tata kelola yang baik yang memungkinkan BUMN/BUMD/Pemda memperoleh peluang pendanaan baru.

G. Pelaksanaan Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan oleh Widyaiswara pada Pusdiklat Anggaran dan Perbendaharaan bersama dengan Pejabat Struktural pada Direktorat SMI DJPb. Adapun waktu penulisan kajian ini direncanakan sebagai berikut:

1. Penyusunan Proposal (Februari 2024);
2. Seminar Proposal (April 2024);
3. Kegiatan penelitian dan pengumpulan data serta diskusi berdiskusi dengan narasumber yang kompeten (April – Juni 2024).
4. Pemaparan hasil penelitian (Juni 2024).

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Hukum Administrasi

Wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat hukum. Pengertian wewenang menurut H.D.Stoud adalah “*bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*” (keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik), (Irfan Fachruddin, 2004). Dalam literatur lain, Bagir Manan menyebutkan bahwa wewenang mengandung arti hak dan kewajiban. Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban merupakan keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu dalam hukum administrasi negara. Menurut Philipus M. Hadjon, wewenang (*bevoegdheid*) merupakan kekuasaan hukum (*rechtsmacht*), (Philipus M Hadjon, 1997).

Menurut S.F. Marbun, kewenangan dan wewenang harus dibedakan. Kewenangan (*autority gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat. Sedangkan wewenang (*Competence, bevoegdheid*) hanya mengenal bidang tertentu saja. Dengan demikian, kewenangan berarti kumpulan dari wewenang-wewenang (*Rechtsbevoegdheden*), sedangkan wewenang adalah kemampuan untuk

bertindak yang diberikan peraturan perundang-undangan untuk melakukan hubungan hukum, (Kamal Hidjaz, 2010)

Terdapat 3 (tiga) cara untuk bagi pejabat tata usaha negara untuk memperoleh kewenangan, yaitu:

1. Atribusi, yaitu pemberian kewenangan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau undang-undang. Hal ini termuat dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Menurut J.G. Brouwer, atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Hal ini berarti bahwa kewenangan tersebut bersifat melekat terhadap organ pemerintahan tersebut. Badan dan/atau pejabat pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui atribusi, tanggung jawab kewenangan berada pada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang bersangkutan.
2. Delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Kewenangan ini dapat diartikan pula sebagai penyerahan wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang delegasi tersebut.
3. Mandat adalah pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat. Kewenangan ini dapat diartikan sebagai suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama pejabat tata usaha negara yang memberi mandat. Dalam pelimpahan kewenangan ini tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan, namun pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Teori kewenangan digunakan sebagai dasar atau landasan teori pada penulisan kajian ini, karena BI dalam pelaksanaan tugasnya di bidang pengelolaan TSL tidak bisa dilepaskan dari teori kewenangan yang di dalamnya memuat teori terkait jenis dan sumber kewenangan.

B. Teori Peraturan Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Terdapat beberapa teori dalam lingkup peraturan perundang-undangan. Menurut Bagir Manan yang mengutip pendapat P.J.P tentang *wet in materiele zin* melukiskan pengertian perundang-undangan dalam arti materiil sebagai berikut:

1. Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, maka peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*);
2. Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan yang mempunyai wewenang membuat “peraturan” yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*); dan
3. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa peraturan-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.

Lebih lanjut, Maria Farida Indrati Soeprapto menyatakan bahwa istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian, yaitu:

1. proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik tingkat pusat maupun tingkat daerah; dan
2. segala peraturan negara, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Sedangkan Soehino memberikan pengertian istilah perundang-undangan sebagai berikut:

1. proses atau tata cara pembentukan peraturan-peraturan perundangan negara dari jenis dan tingkat tertinggi, yaitu undang-undang sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang-undangan; dan
2. keseluruhan produk peraturan-peraturan perundangan tersebut.

Teori peraturan perundang-undangan digunakan sebagai dasar atau landasan teori pada penulisan kajian ini, karena pelaksanaan pengelolaan TSL BI tidak bisa dilepaskan dari teori peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan asas legalitas. Keterlibatan Bank Indonesia dalam Pengelolaan Penerusan Pinjaman Luar Negeri (*Subsidiary Loan Agreement*) periode sebelum UU No.23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1968 tentang Bank Sentral (UU 13/1968)

Berdasarkan UU 13/1968, BI mempunyai tugas membantu Pemerintah dalam menjaga kestabilan nilai Rupiah serta perkembangan produksi dan pembangunan guna meningkatkan taraf hidup rakyat. Hubungan Bank Sentral dalam membantu tugas Pemerintah tersebut berdasarkan kebijakan Pemerintah yang ditetapkan oleh suatu Dewan Moneter yang diketuai oleh Menteri Keuangan. Dalam melaksanakan tugas tersebut BI memiliki beberapa kewenangan antara lain adalah: (1) di bidang APBN; (2) di bidang perkreditan; (3) di bidang devisa; (4) di bidang pembinaan dan pengawasan perbankan. Dalam melaksanakan kewenangan di bidang perkreditan sebagai *bankers bank*, BI dapat memberikan kredit likuiditas kepada bank-bank untuk tujuan peningkatan produksi dan lain-lain sesuai dengan program Pemerintah. Dukungan kredit atau pembiayaan yang disediakan oleh Bank Indonesia tersebut dikenal dengan Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI).

2. Keputusan Presiden Nomor 59 Tahun 1972 tentang Penerimaan Kredit Luar Negeri (Keppres 59/1972)

Tujuan pengaturan Keppres 59/1972 ini adalah dalam rangka memanfaatkan dan menertibkan penerimaan kredit luar negeri. Keppres ini memuat ketentuan terkait pedoman dalam penerimaan dan penggunaan pinjaman luar negeri. Ruang lingkup dari pinjaman luar negeri adalah pinjaman yang diterima oleh Pemerintah RI yang digunakan oleh Pemerintah Pusat, Pemda dan Lembaga Pemerintah Non Departemen. Sementara itu, pinjaman luar negeri yang dilakukan oleh BUMN dan BUMD harus mendapatkan ijin dari Menteri Keuangan berdasarkan rekomendasi dari Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional dan Gubernur BI. Selain itu Keppres ini juga menegaskan bahwa Kementerian Keuangan dan BI adalah instansi yang melakukan penatausahaan dan pengawasan pinjaman luar negeri. Atas hal tersebut maka BI mempunyai kewenangan dalam pelaksanaan tugas penatausahaan pinjaman luar negeri yang diterima oleh BUMN dan BUMD yang mendapat penerusan pinjaman dari Pemerintah.

3. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1969 tentang Pelaksanaan Persetujuan Keanggotaan Republik Indonesia pada Bank Pembangunan Asia (*Asian Development Bank*) (PP 10/1969) dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1974 tentang Perubahan dan Tambah atas Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1967 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1966 tentang Keanggotaan Kembali Republik Indonesia dalam Dana Moneter Internasional (*Internasional Monetary Fund*) dan Bank Internasional untuk Rekonstruksi dan Pembangunan (*Internasional Bank for Reconstruction and Development*) (PP 19/1974)

Pasal 4 PP 10/1969 menyebutkan bahwa Menteri Keuangan diberi wewenang untuk mengadakan dan menandatangani persetujuan pinjaman serta dokumen yang berhubungan dengan itu dan/atau persetujuan jaminan dengan Bank Pembangunan Asia, yang penggunaan dan pengembalian pinjaman itu dimuat di dalam APBN dan/atau dalam Rencana Pembangunan Negara. Adapun dalam PP 19/1974 disebutkan bahwa Menteri Keuangan diberi kewenangan untuk mengadakan dan menandatangani semua persetujuan pinjaman dan dokumen yang berhubungan dengan itu dan/atau persetujuan jaminan dengan Bank, yakni pinjaman yang penggunaan dan pengembaliannya dimuat di dalam APBN. Berdasarkan ketentuan tersebut, Menteri Keuangan dapat memberikan kuasa kepada pejabat untuk mengadakan dan menandatangani persetujuan pinjaman dan semua dokumen yang berhubungan dengan pinjaman yang penggunaan dan pengembaliannya tercantum dalam APBN. Menindaklanjuti pengaturan tersebut dan dengan mempertimbangkan tugas BI dalam kewenangannya di bidang perkreditan sebagaimana diatur dalam UU 13/1968, Menteri Keuangan dapat membuat dan memberi kuasa kepada Bank Indonesia untuk membuat dan menandatangani Perjanjian Penerusan Pinjaman (*Subsidiary Loan Agreement*) untuk dan atas nama Pemerintah Republik Indonesia.

4. Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 395/KMK.012/1979 tentang Prosedur dan Penatausahaan Pinjaman dan atau Hibah Luar Negeri (KMK 395/1979)

Secara umum KMK 395/1979 mengatur tentang prosedur pengadaan dan penatausahaan pinjaman/hibah luar negeri, mulai dari pengusulan rencana proyek, pembahasan rencana proyek dengan pemberi pinjaman luar negeri, perundingan perjanjian pinjaman luar negeri atas proyek yang telah disetujui oleh pemberi pinjaman luar negeri, sampai dengan penuangan hasil perundingan tersebut ke dalam SLA. Terdapat beberapa kewenangan Menteri Keuangan dalam pinjaman luar negeri yang diteruspinjamkan kepada proyek diatur dalam KMK ini, yaitu:

- a. Menetapkan syarat-syarat penerusan pinjaman luar negeri kepada proyek; dan
- b. Menetapkan Perjanjian Penerusan Pinjaman Luar Negeri dengan pihak lain atas pinjaman luar negeri yang diteruspinjamkan kepada proyek.

Berdasarkan ketentuan tersebut, Menteri Keuangan dapat memberikan kuasa kepada BI untuk menandatangani Perjanjian Penerusan Pinjaman Luar Negeri untuk dan atas nama Pemerintah dengan penerima penerusan pinjaman.

KMK 395/1979 juga mengatur mengenai keterlibatan BI dalam penatausahaan Pinjaman Luar Negeri di mana BI harus menyampaikan laporan secara bulanan atas jumlah pinjaman luar negeri yang direalisasikan dan kewajiban pembayaran kepada pemberi pinjaman Luar Negeri. BI juga bertugas melaksanakan pembayaran hutang luar negeri beserta kewajiban lainnya yang berhubungan dengan Pinjaman Luar Negeri tersebut.

5. Keputusan Dewan Moneter Nomor 02/KEP/DM/1973 tanggal 12 April 1973 (KepDM 02/1973) dan Keputusan Dewan Moneter Nomor 01/KEP/DM/1978 tanggal 2 Februari 1978 sebagaimana terakhir diubah dengan Keputusan Ketua Dewan Moneter No. 01/KEP/1981 tanggal 21 Mei 1981 tentang Perubahan Suku Bunga Kredit dan Jasa Perbankan Dalam Rangka Bantuan Proyek (*Project Aid*) (KepDM 01/1978)

Sejalan dengan kewenangan yang dimiliki di bidang perkreditan berdasarkan pasal 7 dan 8 UU 13/1968, BI membantu Pemerintah melaksanakan penerusan pinjaman luar negeri dengan mempertimbangkan pelaksanaan tugas-tugasnya secara fungsional. Berdasarkan KepDM 01/1978, tugas BI dalam penerusan pinjaman luar negeri adalah:

- a. bertanggungjawab atas terlaksananya penyaluran kredit dengan baik sesuai dengan persyaratan kredit yang ditentukan;
- b. wajib melakukan penagihan kredit pada waktunya baik pokok maupun bunganya untuk selanjutnya menyetorkannya ke Rekening Dana Investasi (RDI);
- c. tugas kewajiban lain yang ditetapkan lebih lanjut dalam SLA;
- d. dalam pelaksanaan penerusan pinjaman luar negeri tersebut BI mendapatkan imbalan jasa perbankan yang ditetapkan berdasarkan keputusan Dewan Moneter; dan

- e. untuk mendapatkan imbalan jasa perbankan dari bunga yang telah disetorkan ke RDI Bank harus mengajukan permohonan guna mendapat persetujuan tertulis kepada Menteri Keuangan.
Selanjutnya, dalam rangka penanganan pinjaman, BI menunjuk Bank Pelaksana sebagai penyalur kredit kepada debitur (*end user*). Dalam surat penunjukan bank pelaksana, BI memberi kewajiban kepada bank pelaksana untuk melakukan hal-hal antara lain:
 - a. melakukan perjanjian kredit dengan debitur;
 - b. membuka rekening atas nama debitur untuk “*foreign exchange loan*”;
 - c. jangka waktu pinjaman termasuk masa tenggang dan jadwal pelunasan (pembayaran);
 - d. tingkat suku bunga pinjaman;
 - e. kewajiban pembayaran jasa perbankan (di luar bunga) oleh debitur; dan
 - f. menyampaikan laporan perkembangan pelaksanaan proyek.
6. Surat Menteri Keuangan kepada Direksi Bank Indonesia Nomor S-1044/MK.01/1981 tanggal 19 September 1981 tentang Pelaksanaan Penerusan Pinjaman (*Subsidiary Loan Agreement*) (SE 1044/1981)
Pada awal tahun 1981 terjadi penyempurnaan organisasi di Kementerian Keuangan yang ditetapkan dengan Keputusan Menteri Keuangan No.97/KMK.01/1981 (KMK 97/1981). Keputusan ini merupakan tindak lanjut dari Keputusan Presiden Nomor 57 Tahun 1980 (Keppres 57/1980) yang mengatur susunan organisasi kementerian. Dengan adanya Keppres 57/1980 dan KMK 97/1981 yang selanjutnya ditegaskan dalam SE 1044/1981, Kementerian Keuangan untuk dan atas nama Pemerintah secara langsung melaksanakan hal-hal sebagai berikut:
 - a. Melakukan pembahasan dan penilaian atas syarat-syarat maupun penyusunan naskah serta penandatanganan SLA;
 - b. Menetapkan Bank Pelaksana yang akan mengadakan akad kredit serta menyalurkan pinjaman kepada unit-unit usaha/proyek yang bersangkutan setelah:
 - 1) unit-unit usaha/proyek mengusulkan penggunaan salah satu bank Pemerintah sebagai bank pelaksana; dan
 - 2) melakukan konsultasi dengan BI.

Dalam surat Menteri Keuangan tersebut juga ditegaskan bahwa BI tetap melaksanakan tugas atau segala kegiatan teknis yang selama ini dilakukan dalam rangka pelaksanaan tugas teknis pinjaman luar negeri, termasuk prosedur pembukaan *Letter of Credit* (L/C). Selain itu, BI tetap melakukan amandemen (perubahan) atas jumlah dan syarat-syarat SLA berdasarkan surat kuasa dari Menteri Keuangan.

Dengan demikian, setelah tahun 1981 (berdasarkan Keppres 57/1980 dan KMK 97/1981 serta ditegaskan dalam SE 1044/1981), BI tidak lagi melakukan pembahasan dan penilaian syarat maupun penyusunan serta penandatanganan SLA, serta tidak melakukan penunjukan Bank Pelaksana yang akan bertanggungjawab dalam melaksanakan penyaluran kredit, melakukan penagihan baik pokok maupun bunga dan menyetorkannya ke RDI. Namun demikian, BI masih dilibatkan dalam pelaksanaan Penerusan Pinjaman Luar Negeri untuk melakukan perubahan (amandemen) atas perjanjian-perjanjian.

7. Surat Edaran Direktur Jenderal Moneter Dalam Negeri No.S-1344/MD/1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Penatausahaan Bantuan/Pinjaman Luar Negeri Yang Diteruskan Sebagai Pinjaman. (SE Dirjen Moneter 1344/1983)

SE Dirjen Moneter 1344/1983 merupakan tindak lanjut adanya perubahan pembahasan, penilaian atas syarat-syarat, penyusunan naskah dan penandatanganan dalam rangka SLA serta penetapan/penunjukan Bank Pelaksana dari BI kepada Kementerian Keuangan. Pengaturan ini bertujuan untuk memperlancar dan menertibkan administrasi pinjaman luar negeri yang diteruskan kepada proyek/BUMN. Pedoman ini berlaku untuk semua Bank Pemerintah yang menjadi bank pelaksana yang ditetapkan dalam peraturan ini meliputi:

- a. Pembukaan rekening oleh Bank Pelaksana dalam rangka penerusan pinjaman Luar Negeri termasuk penatausahaannya:
 - 1) Kewajiban bank pelaksana untuk membuka rekening berdasarkan Surat Persetujuan Penerusan Kredit dari Kementerian Keuangan c.q. Direktorat Dana Investasi;
 - 2) Monitoring yang dilakukan oleh Direktorat Dana Investasi atas Rekening-Rekening Pemerintah dan Rekening Proyek pada Bank Pelaksana melalui kartu kredit per *Loan* per Proyek; dan
 - 3) Kewajiban Direktorat Dana Investasi untuk membuat kartu penarikan dan angsuran Pinjaman dan kartu bunga atas pinjaman serta kartu *commitment charge* / biaya lainnya.
- b. Pembebanan penarikan pinjaman luar negeri:
 - 1) Pembebanan bagian pinjaman dengan kewajiban pembayaran *down payment*;
 - 2) Pembebanan bagian pinjaman kepada proyek yang langsung ditarik dari *Lender*;
 - 3) Pinjaman untuk pembiayaan tanpa kewajiban pembayaran *down payment* oleh Pemerintah; dan
 - 4) Pinjaman kepada proyek yang ditarik berdasarkan *reimbursement* dari *lender*, yang didasarkan pada *withdrawal application* dari *lender*.
- c. Mekanisme penatausahaan
Mengatur prosedur pada Bank Pelaksana dalam membukukan/membebankan rekening berdasarkan surat dari Direktur Dana Investasi yang dilampiri dengan *withdrawal application* atau Nota Transfer/Nota Pembebanan ataupun Nota Pembukaan L/C yang bersangkutan.
- d. Mekanisme pembukuan
 - 1) Pembebanan pokok pinjaman untuk penarikan pinjaman dan angsuran; dan
 - 2) Pembebanan bunga dan biaya lainnya.

Kewenangan Bank Indonesia dalam Pengelolaan Penerusan Pinjaman Berdasarkan Pasal 74 UU No.23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia, menyebutkan bahwa:

1. Kredit likuiditas Bank Indonesia dalam rangka kredit program yang masih berjalan dan belum jatuh tempo serta yang telah disetujui tetapi belum

ditarik, dialihkan berdasarkan suatu perjanjian kepada Badan Usaha Milik Negara yang ditunjuk Pemerintah, dalam jangka waktu paling lama 6 (enam) bulan sejak berlakunya Undang-undang ini;

2. Badan Usaha Milik Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mengelola hasil angsuran dan atau pelunasan pokok dan bunga kredit likuiditas dimaksud sampai dengan jangka waktu kredit likuiditas tersebut berakhir;
3. Subsidi bunga atas kredit likuiditas yang berada dalam pengelolaan Badan Usaha Milik Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (2), tetap menjadi beban Pemerintah.

Berdasarkan pasal tersebut, kewenangan Bank Indonesia dalam pemberian kredit likuiditas sudah tidak ada lagi. Selanjutnya untuk kredit likuiditas yang telah disetujui oleh Bank Indonesia, pengelolaan hasil angsuran, atau pelunasan pokok dan bunga kredit likuiditas akan dilakukan oleh BUMN sesuai kewenangan yang diberikan oleh UU.

Dalam hubungannya dengan kewenangan pengelolaan penerusan pinjaman, rumusan Pasal 74 tersebut di atas sama sekali tidak mengaturnya. Dari penjelasan pasal tersebut dapat diketahui bahwa UU Bank Indonesia juga mengamanatkan pengalihan kewenangan pengelolaan penerusan pinjaman luar negeri yang selama ini dikelola oleh Bank Indonesia. Sebagaimana pengalihan Kredit Likuiditas Bank Indonesia, penerusan pinjaman ini juga dialihkan kepada BUMN yang ditunjuk oleh Pemerintah. Berbeda dengan pengalihan KLBI yang diberi batas waktu selama 6 bulan, penentuan batas waktu pengalihan penerusan pinjaman luar negeri dilakukan atas dasar kesepakatan para pihak terkait. Dengan demikian pengalihan penerusan pinjaman luar negeri kepada BUMN dalam rangka penyaluran kredit program harus dilakukan berdasarkan kesepakatan.

Berdasarkan Pasal 74 UU 23/1999 tentang BI serta penjelasannya, terdapat 3 (tiga) skema pinjaman yang perlu dilakukan pengalihan sebagai akibat dari berlakunya UU BI tersebut, yaitu skema KLBI, TSL, dan bantuan teknis. Dalam perkembangannya, BI menerbitkan Peraturan Bank Indonesia (PBI) Nomor 1/5/PBI/1999 tentang Kredit Likuiditas Bank Indonesia dalam rangka Kredit Program pada Masa Peralihan. Dalam PBI tersebut disebutkan bahwa untuk skema KLBI dilakukan pengalihan kepada BUMN yang ditunjuk pemerintah paling lambat tanggal 16 November 1999 di mana mekanisme pengalihan tersebut akan diatur dalam PBI tersendiri. Sedangkan untuk TSL dan bantuan teknis, Pasal 2 ayat (3) dan Pasal 3 ayat (2) PBI Nomor 1/5/PBI/1999 tersebut menyebutkan bahwa pengalihan TSL dan bantuan teknis terkait TSL dilakukan sesuai kesepakatan antara pemerintah dengan pihak pemberi pinjaman serta ketentuan bahwa BI melanjutkan pelaksanaan TSL dan bantuan teknis selama kesepakatan dimaksud belum tercapai.

Pengalihan sesuai dengan Pasal 74 UU No.23 Tahun 1999 tersebut belum terdapat dilaksanakan karena belum adanya kesepakatan antara Kementerian Keuangan, Bank Indonesia, dan Lembaga Internasional Pemberi Pinjaman (*Lender*). Hasil pertemuan yang pernah dilakukan dalam rangka pengalihan ini menyebutkan bahwa :

1. *Lender* (KfW dan JBIC) berpendapat pengelolaan dan administrasi TSL tetap dilaksanakan oleh Bank Indonesia dengan pertimbangan: pertama,

sulit untuk mencari BUMN yang sesuai dan potensi terhambatnya penyaluran kredit bila dialihkan. Kedua, diperlukan perubahan perjanjian yang membutuhkan waktu lama dan biaya yang tidak sedikit.

2. *Lender* (Word Bank dan ADB) berpendapat bahwa pengelolaan dan administrasi TSL dimungkinkan untuk beralih sepanjang telah disusun suatu proposal Departemen Keuangan dan telah dilakukan pembahasan antara para pihak.

Di sisi lain terkait skema KLBI, BI pernah menerbitkan PBI Nomor 2/3/PBI/2000 tentang Pengalihan Pengelolaan Kredit Likuiditas Bank Indonesia dalam rangka Kredit Program sebagai salah satu peraturan turunan dari UU 23/1999 tentang BI. Dalam konsideran PBI tersebut disebutkan bahwa pengelolaan KLBI telah dialihkan kepada BUMN berdasarkan Perjanjian Pengalihan Pengelolaan Kredit Likuiditas Bank Indonesia yang telah ditandatangani pada tanggal 15 November 1999 untuk kemudian pengelolaan KLBI dilakukan oleh BUMN sesuai dengan masing-masing skim yang dialihkan. Terdapat beberapa BUMN yang menerima pengalihan KLBI tersebut, yaitu PT Bank Rakyat Indonesia (Persero), PT Bank Tabungan Negara (Persero), dan PT Permodalan Nasional Madani (Persero). Ketiga BUMN tersebut melakukan pengelolaan skim kredit program seperti Kredit Usaha Tani, Kredit Pemilikan Rumah Sederhana, Kredit Usaha Angkutan Umum Bus Perkotaan, dan lain-lain. PBI Nomor 2/3/PBI/2000 kemudian dicabut oleh PBI Nomor 5/20/PBI/2003 tentang Pengalihan Pengelolaan Kredit Likuiditas Bank Indonesia dalam rangka Kredit Program yang diubah dengan PBI Nomor 14/19/PBI/2012. Salah satu substansi dalam perubahan PBI tersebut adalah menghilangkan PT Bank Rakyat Indonesia (Persero) sebagai BUMN yang melaksanakan pengelolaan KLBI. Pada tahun 2022, PBI tersebut dicabut oleh PBI Nomor 24/17/PBI/2022 tentang Pencabutan Peraturan Bank Indonesia mengenai Kredit Likuiditas Bank Indonesia terkait Kredit Program dan Peraturan Pelaksanaannya. Pencabutan tersebut dilakukan dengan alasan bahwa beberapa jenis kredit likuiditas Bank Indonesia terkait kredit program telah jatuh tempo dan dilunasi serta untuk meningkatkan prinsip tata kelola yang baik terhadap peraturan yang diterbitkan oleh Bank Indonesia. Hal ini menyebabkan tidak adanya peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar dalam melakukan pengelolaan KLBI sebagaimana diamanahkan dalam Pasal 74 UU 23/1999 tentang BI.

C. Teori Pencatatan/Akuntansi

Profesor Kieso, Weygandt, dan Warfield (*Intermediate Accounting*, 2010) menjelaskan bahwa akuntansi adalah suatu sistem informasi yang mengukur, menganalisis, dan melaporkan informasi keuangan. Dari pengertian akuntansi tersebut, maka tujuan dari akuntansi adalah menyajikan informasi penting dan akurat tentang kondisi keuangan dari suatu entitas. Dalam hal akuntansi pemerintahan, terdapat prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah atau disebut juga SAP.

1. Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintah

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah, Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah. Dalam peraturan pemerintah tersebut, SAP dituangkan dalam bentuk Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP), disertai dengan pengantar SAP dan disusun berdasarkan kerangka konseptual akuntansi pemerintah. Kerangka konseptual akuntansi pemerintah merupakan konsep dasar penyusunan dan pengembangan SAP, dan merupakan acuan bagi Komite Standar Akuntansi Pemerintah (KSAP), penyusun laporan keuangan, pemeriksa, dan pengguna laporan keuangan dalam mencari pemecahan atas sesuatu masalah yang belum diatur dalam PSAP.

Dalam PSAP diatur tentang Buletin Teknis (Bultek) SAP yang bertujuan untuk memberikan informasi penjelasan teknis akuntansi sebagai panduan bagi pengguna laporan keuangan. Bultek SAP disusun dan diterbitkan oleh KSAP dan diberitahukan kepada pemerintah dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Bagi penyusun dan pengguna laporan keuangan, Bultek SAP merupakan hal yang sangat penting karena dapat mempermudah dalam menyajikan dan/atau memperoleh informasi terkait pos-pos dalam laporan keuangan.

2. Buletin Teknis 16 Tentang Akuntansi Piutang Berbasis Akrua

Pada saat tutup buku laporan keuangan akhir tahun, masih terdapat penafsiran yang berbeda dalam mencatat, mengukur, menyajikan serta mengungkapkan pos-pos dalam laporan keuangan. Hal tersebut terjadi karena PSAP hanya memberikan informasi umum dalam pencatatan, pengukuran, penyajian serta pengungkapan pos-pos dalam laporan keuangan, sehingga diperlukan Bultek SAP untuk menjelaskan masing-masing pos di neraca sesuai dengan sifat dari pos-pos tersebut. Buletin teknis Standar Akuntansi Pemerintah nomor 16, secara khusus menyajikan informasi dari pos piutang terkait pencatatan kewajiban hak tagih pemerintah, penambahan aset pemerintah berupa piutang serta penyesuaian dan/atau penutupan piutang.

Piutang yang berasal dari pemberian pinjaman oleh pemerintah kepada pemerintah daerah/pemerintah lainnya, perorangan, BUMN/BUMD, perusahaan swasta atau organisasi lainnya. Jenis-jenis pinjaman yang diberikan oleh pemerintah bermacam-macam antara lain:

- a. Piutang yang timbul dari PPLN/SLA yaitu Rekening Dana Investasi (RDI) dan Rekening Pembangunan Daerah (RPD);
- b. Piutang yang timbul dari Dana Bergulir, yang diatur dalam Bultek Dana Bergulir.

Ketentuan dan persyaratan timbulnya piutang, dituangkan dalam suatu naskah perjanjian pinjaman antara pihak-pihak terkait, dan pengakuan timbulnya piutang, dilakukan pada saat terjadi realisasi pengeluaran dari kas negara/daerah. Piutang tersebut berkurang apabila terjadi penerimaan angsuran pokok pinjaman di rekening kas negara/daerah. Apabila dalam perjanjian pinjaman diatur mengenai denda, bunga, biaya komitmen, maka

setiap akhir periode pelaporan harus diakui adanya piutang atas bunga, denda dan biaya komitmen yang harus dikenakan untuk periode berjalan yang terutang sampai dengan tanggal pelaporan.

Piutang yang timbul dari tagihan atas pemberian pinjaman harus diklasifikasikan berdasarkan periode jatuh temponya sehingga dapat dibedakan yang harus diklasifikasikan pada aset lancar maupun yang diklasifikasikan pada aset non lancar. Tagihan pemberian pinjaman yang belum dilunasi sampai dengan akhir tahun anggaran dan yang akan jatuh tempo dalam jangka waktu 12 (dua belas) bulan berikutnya dikelompokkan sebagai aset lancar.

D. Kerangka Pemikiran

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, bahwa TSL BI merupakan pinjaman luar negeri kepada pemerintah RI dalam hal ini dikelola oleh BI yang diteruskan dalam bentuk pinjaman kepada BUMN, BUMD, Pemda, koperasi/badan hukum lainnya, dan bank. Sejak diterbitkannya UU 23/1999, BI tidak lagi memiliki kewenangan dalam melakukan pengelolaan TSL sehingga BI berpendapat bahwa pengelolaan TSL tersebut perlu dialihkan kepada Kementerian Keuangan. Secara garis besar, TSL dibagi menjadi 2 (dua) skema sebagai berikut:

1. TSL Project Aid

Berdasarkan Keputusan Ketua Dewan Moneter No. 01/KEP/1981 tanggal 21 Mei 1981 tentang Perubahan Suku Bunga Kredit dan Jasa Perbankan Dalam Rangka Bantuan Proyek (Project Aid), TSL *Project Aid* adalah SLA yang digunakan dalam rangka bantuan proyek dan bantuan teknik dari pemerintah luar negeri dan/atau lembaga-lembaga internasional yang diterima oleh pemerintah setelah tanggal 30 Juni 1966 dan yang diteruskan kepada unit-unit dalam bentuk pinjaman.

Sampai dengan saat ini, perkembangan penyelesaian TSL *Project Aid* sebagai berikut:

- a. BI dan Kementerian Keuangan akan menginventarisasikan seluruh dokumen dan data untuk mendukung proses penyelesaian TSL;
- b. BI dan Kementerian Keuangan akan menyelesaikan penutupan perjanjian atas debitur yang berstatus lunas berdasarkan Surat Kuasa Menteri Keuangan kepada BI;
- c. BI dan Kementerian Keuangan akan melakukan pemetaan terhadap seluruh debitur macet dan selanjutnya akan melakukan penyelesaian antara lain monitoring secara langsung kepada debitur;
- d. TSL yang telah dilakukan proses restrukturisasi oleh Menteri Keuangan akan dilakukan amandemen perjanjian penerusan pinjaman oleh BI berdasarkan Surat Persetujuan Penyelesaian Piutang Negara dan Surat Kuasa Menteri Keuangan; dan
- e. BI akan berkoordinasi dengan Kementerian Keuangan dalam melakukan penagihan utang kepada debitur, khususnya debitur TSL yang berkomitmen untuk menyelesaikan pinjamannya kepada Pemerintah.

2. *TSL On Lending Agreement (OLA)*

TSL OLA adalah pinjaman yang diberikan Pemerintah kepada Bank Indonesia untuk pembiayaan kredit program yang selanjutnya oleh Bank Indonesia dipinjamkan kepada Bank Peserta (Bank Pemerintah dan Bank Swasta). Sampai dengan saat ini, perkembangan penyelesaian TSL OLA sebagai berikut:

- a. BI dan Kementerian Keuangan harus memastikan bahwa telah ada dokumen hukum yang menyatakan bahwa debitur-debitur TSL OLA yang telah dihapus status badan hukumnya dan diambil alih oleh Pemerintah;
- b. Tidak menindaklanjuti penyelesaian TSL OLA sepanjang belum mendapatkan kejelasan mengenai konstruksi hukum, proses bisnis dan data pendukung yang memadai;
- c. Melakukan koordinasi lanjutan dengan BI terkait langkah-langkah penyelesaian pengalihan TSL.

Sehubungan dengan hal tersebut, Kementerian Keuangan c.q. DJPb telah melakukan pengelompokan debitur berdasarkan status piutang, hukum dan kelengkapan data debitur TSL sebagai berikut:

1. *Cluster I*

Untuk debitur dengan status pinjaman lunas dan data lengkap, dan bisa dilanjutkan dengan penutupan piutang.

2. *Cluster II*

Untuk debitur dengan status pinjaman dalam proses restrukturisasi.

3. *Cluster III*

Untuk debitur dengan data lengkap dan status pinjaman macet, namun belum dilakukan restrukturisasi utang.

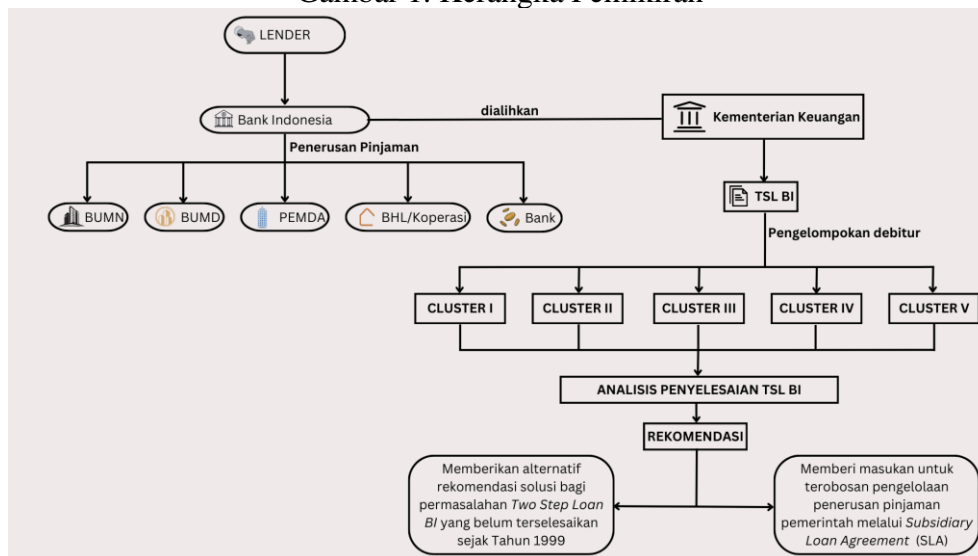
4. *Cluster IV*

Untuk debitur dengan status data tidak lengkap dan/atau debitur tidak jelas (pailit, likuidasi, atau pembubaran), sehingga pinjaman belum dapat direstrukturisasi.

5. *Cluster V*

Untuk debitur dengan status bermasalah hukum, seperti Bank Beku Operasi, Bank Beku Kegiatan Usaha, dan Bank Dalam Likuidasi.

Gambar 1. Kerangka Pemikiran



Sumber: Diolah oleh penulis

III. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum karena isu yang dijawab dalam kajian ini berkaitan dengan permasalahan di bidang hukum. Peter Mahmud Marzuki dalam bukunya yang berjudul Penelitian Hukum menyebutkan bahwa penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Adapun metode penelitian ini dilakukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain.

A. Jenis Penelitian

Penelitian hukum menggunakan pendekatan kualitatif. Definisi penelitian kualitatif menurut Ali dan Yusof (2011) mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai “*Any investigation which does not make use of statistical procedures is called “qualitative” nowadays, as if this were a quality label in itself.*” Metode kualitatif lebih menekankan pada pengamatan fenomena dan lebih meneliti ke substansi makna dari fenomena tersebut.

Analisis dan ketajaman penelitian kualitatif sangat terpengaruh pada kekuatan kata dan kalimat yang digunakan. Oleh karena itu, Basri (2014) menyimpulkan bahwa fokus dari penelitian kualitatif adalah pada prosesnya dan pemaknaan hasilnya. Perhatian penelitian kualitatif lebih tertuju pada elemen manusia, objek, dan institusi, serta hubungan atau interaksi di antara elemen-elemen tersebut, dalam upaya memahami suatu peristiwa, perilaku, atau fenomena (Mohamed, Abdul Majid & Ahmad, 2010).

B. Jenis Dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer yang diperoleh secara langsung dari wawancara dengan para pegawai entitas terkait ataupun *Focus Group Discussion* (FGD) dengan pegawai yang terlibat dalam pengelolaan penerusan pinjaman. Data sekunder diperoleh dari dokumen-dokumen terkait dan bersumber dari data

yang mengacu pada informasi yang dikumpulkan dari sumber yang telah ada. Data sekunder yang digunakan yaitu:

1. *Loan Agreement (LA)* atau Pinjaman Luar Negeri dan Naskah Perjanjian Pinjaman Luar Negeri ini menjadi dasar pembiayaan utang yang diperoleh pemerintah melalui kesepakatan tertulis sebagai dasar penerusan pinjaman utang antara pemerintah dengan *lender*.
2. *Subsidiary Loan Agreement (SLA)* atau Penerusan Pinjaman Luar Negeri (SLA) dan Naskah Perjanjian Penerusan Pinjaman Luar Negeri, menjadi dasar penerusan pinjaman utang sebagai kesepakatan tertulis antara pemerintah dengan debitur.
3. Berita Acara Rekonsiliasi (BAR) pinjaman antara Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara Khusus Investasi (KPPN KI) dengan Bank Indonesia (BI). Jumlah utang Hak Tagih Pemerintah disesuaikan dengan data BAR yang direkonsiliasi setiap Semester I dan Semester II setiap tahun.
4. Surat Keterangan Lunas (SKL) bagi debitur yang telah melunasi pinjaman.
5. Surat Penutupan Perjanjian bagi debitur yang telah melakukan penutupan perjanjian. Sebagai tindak lanjut dari adanya pinjaman yang telah lunas.
6. Persetujuan Penghapusan Mutlak dan Bersyarat, penghapusan dapat dilakukan dengan menghapuskan hak tagih negara.
7. Dokumen kegiatan yang telah dilakukan sebagai upaya penyelesaian TSL BI, seperti laporan dan notula rapat penyelesaian TSL BI.
8. Dokumen Penting Lainnya yang terkait TSL BI yang merupakan data dari pengelolaan dan penatausahaan TSL BI.

C. Teknik Pengumpulan Data

1. Focus Group Discussion (FGD)

FGD adalah diskusi terfokus yang melibatkan para ahli di bidangnya. Dalam rangka menggali informasi dan analisis dari perspektif hukum dan akuntansi, penelitian ini menggunakan metode FGD dengan para pakar hukum keuangan negara, hukum administrasi, hukum perdata, dan akuntansi pemerintah yang berasal dari akademisi.

Narasumber yang dilibatkan dalam FGD adalah: Pakar hukum Keuangan Negara, hukum Administrasi dan hukum Perdata yang telah terbiasa mewakili Kementerian Keuangan ketika berperkara dalam sidang pengadilan. Pemilihan ahli hukum ini juga mempertimbangkan kemungkinan peluang ahli hukum tersebut akan menjadi pihak yang bersengketa/mewakili pihak yang bersengketa dengan Kementerian Keuangan, mengingat kasus dan data yang didiskusikan dalam FGD bersifat terbatas untuk kepentingan Kementerian Keuangan. FGD ini tidak dapat mengikutsertakan sembarang ahli hukum karena sangat memungkinkan apabila data dan kasus menjadi sengketa di Pengadilan maka ahli hukum tersebut sangat memungkinkan akan mewakili kepentingan pihak yang menjadi lawan Kementerian Keuangan di Pengadilan.

Adapun peserta *Focus Group Discussion* selain para ahli hukum, peneliti juga mengikutsertakan para pihak yang terkait dengan pengelolaan

Two Step Loan (TSL) dari Direktorat Sistem Manajemen Investasi Ditjen Perbendaharaan, serta Widyaiswara yang berminat dalam topik diskusi.

Panduan Pelaksanaan FGD: Dalam pelaksanaan FGD langkah-langkah yang dilakukan adalah dengan: a. Menentukan Narasumber yang tepat dan kompeten. Kepada narasumber yang ditunjuk selanjutnya diberikan daftar pertanyaan atau topik yang akan didiskusikan sehingga narasumber telah siap dengan materi diskusi serta referensi yang diperlukan; b. Menunjuk Moderator (dari anggota peneliti) yang memahami substansi materi FGD; c. Mengundang peserta FGD selain peneliti dan narasumber yaitu berbagai pihak yang dirasa memahami topik dan berpengalaman dalam substansi materi sehingga dapat memberikan tambahan masukan yang bermanfaat; d. Menyiapkan tim pendukung untuk membantu moderator dalam diskusi, membantu kelancaran tanya jawab, merangkum dan mencatat jalannya FGD; e. Hasil rangkuman diskusi selanjutnya dianalisis dan dibuat kesimpulan.

2. Studi dokumen

Penelitian ini juga menggunakan berbagai dokumen terkait TSL seperti LA, SLA, Berita Acara Rekonsiliasi, Profil Pinjaman. Tidak seluruh dokumen dimaksud dapat diakses melalui DJPb maupun unit terkait di Kementerian Keuangan, karena terdapat dokumen yang belum diketahui keberadaannya. Adapun cakupan data sekunder yang digunakan meliputi: Dokumen Perjanjian antara Pemerintah Indonesia dengan *Lender*, Dokumen Perjanjian Pemerintah Indonesia dengan Bank Indonesia, Dokumen Perjanjian Penerusan Pinjaman antara Bank Indonesia dengan Debitur, Dokumen-dokumen lain terkait dengan pencatatan pinjaman TSL yang telah dilakukan Bank Indonesia dengan debitur.

3. Studi kasus

Penelitian ini menggunakan perbandingan dengan kasus serupa pada bank umum, contohnya penyelesaian masalah terkait debitur bank yang bermasalah hukum, debitur dengan status data tidak lengkap, dan/atau debitur tidak jelas (pailit, likuidasi, atau pembubaran).

D. Daftar Pertanyaan FGD

1. Apakah pemberian kuasa pengelolaan fiskal yang diberikan kepada Menteri Keuangan berdasarkan UU17/2003 dapat dikuasakan lagi?
2. Kewenangan yang diberikan kepada Menteri Keuangan dalam UU 17/2004 maupun UU 1/2004 apakah bersifat atribusi, delegasi, atau mandat?
3. Dalam tugasnya sebagai BUN, Menteri Keuangan (penerima kuasa pengelolaan fiskal) menetapkan pengelolaan anggaran. Apakah dalam penetapan kebijakan tersebut Menteri Keuangan dapat menugaskan BUMN/BHL untuk melaksanakan kewenangan sebagai pengelola fiskal?
4. *Case* koperasi (BHL): kebanyakan koperasi yang bersangkutan tidak bisa menyediakan dokumen-dokumen yang dipersyaratkan untuk penyelesaian, baik dengan tindak lanjut restrukturisasi maupun penghapusan. Jika tidak ada dokumen tersebut, tentunya tidak dapat diproses. Bagaimana

- solusinya? Dokumen tersebut misalnya laporan keuangan yang disahkan RAT, Dokumen ketika kepengurusan, dll.
5. *Case* koperasi (BHL): ada koperasi yang sudah dipailitkan, namun piutang negara tersebut tidak termasuk sebagai kreditur preferen. Saat proses tersebut juga tidak pernah ada pemberitahuan dari pihak mana pun. Menghubungi kurator juga tidak ada respon berarti. Terakhir Dit. SMI telah menyurati perihal tersebut kepada kurator, namun belum ada respon. Bagaimana solusinya?
 6. *Case* koperasi (BHL): ada koperasi (KJUB Puspetasari) yg menurut hasil audit BPKP tahun 2018/2019 dinyatakan dalam keadaan yg baik dan sanggup membayar. Namun, koperasi tersebut tidak menganggap pinjaman itu sebagai utangnya apalagi karena merasa tidak ikut ”menikmati” manfaat dari pinjaman tersebut di masa lalu. Pada tahun 2020/2021 mengajukan keringanan dan bahkan penghapusan secara mutlak akibat dampak COVID-19. Namun, pada dasarnya kondisinya masih baik-baik saja. Pertanyaan: (1) apakah hasil audit BPKP tersebut masih relevan untuk sekarang? (2) Bagaimana solusinya?

E. Analisis Hukum Normatif

Metode penelitian hukum normatif berfokus pada lingkup konsepsi hukum, asas hukum, dan kaidah hukum. Terdapat 5 (lima) pendekatan di dalam penelitian hukum normatif, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) (Peter Mahmud Marzuki, 2007: 93). Adapun kajian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dengan melakukan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku dan relevan dengan permasalahan hukum yang menjadi fokus penelitian.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, dalam penelitian ini, bahan-bahan yang terkumpul akan dianalisis secara deskriptif kualitatif berdasarkan prinsip dan teori hukum untuk menghasilkan jawaban dan pemecahan masalah. Hasil penelitian disajikan dalam bentuk uraian yang tersusun secara sistematis di mana data primer dan sekunder yang diperoleh akan saling dihubungkan sehingga menjadi satu kesatuan yang utuh sesuai kebutuhan penelitian. Seluruh data yang telah terhubung tersebut kemudian dilakukan analisis secara deduktif melalui pengajuan premis mayor (pernyataan yang bersifat umum) dengan cara menginterpretasikan hasil penelitian dari pengertian hukum serta sumber hukum, seperti peraturan perundang-undangan, teori hukum, dan doktrin. Hasil dari analisis premis mayor tersebut kemudian dihubungkan dengan premis minor (pernyataan yang bersifat khusus) yang berupa fakta hukum yang relevan. Penggabungan kedua premis tersebut kemudian menghasilkan kesimpulan.

IV. ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN

A. *Focus Group Discussion* (FGD) dengan Ahli Hukum Kementerian Keuangan pada Pusdiklat Pajak, Badan Pendidikan Dan Pelatihan Keuangan

FGD dilaksanakan pada hari Kamis, 20 Juni 2024 secara *hybrid* di Ruang Rapat 3 Direktorat SMI dan aplikasi *Ms. Teams*. FGD tersebut dihadiri narasumber dari ahli hukum Pusdiklat Pajak Ibu Ida Zuraida, Tim Pengkaji Utama (Agung Yuniarto, Tito Bramantyo Aji, Ridha Fithri Fathonah) dan PIC penyelesaian TSL BI Direktorat SMI. FGD dilaksanakan dengan cara tanya jawab antara pengkaji utama dan narasumber yang berlangsung selama 2 (dua) jam. FGD didokumentasikan melalui rekaman aplikasi *Ms. Teams*, laporan tertulis, foto, serta absensi kehadiran FGD tersebut. Dari hasil pembahasan dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Kewenangan Pengelolaan TSL oleh BI

Sesuai Pasal 3 ayat (2) Peraturan Bank Indonesia No. 1/5/PBI/1999 (PBI-1), Bank Indonesia tetap memiliki kewajiban melanjutkan pelaksanaan TSL dan bantuan teknis selama kesepakatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) dan ayat (4) belum tercapai. Bank Indonesia tetap memiliki kewajiban melaksanakan TSL sampai dengan adanya kesepakatan antara Pemerintah dengan pemberi pinjaman selesai. Walaupun secara normatif mengatur batas akhir sampai dengan tanggal 16 November 1999 kewenangan yang dimiliki BI atas pelaksanaan TSL (Pasal 2 ayat 2 PBI-1).

Pada Pasal berikutnya (Pasal 3 ayat 2) terdapat kaidah hukum terkait kewajiban BI tetap melaksanakan TSL sampai dengan adanya kesepakatan pemerintah dengan pemberi pinjaman. Baik UU BI maupun PBI-1 merupakan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dengan demikian masih menjadi hukum positif yang mengikat.

2. Kewenangan Pengelolaan TSL oleh Pemerintah

Pasal 53 UU BI pada umumnya dan PBI-1 pada khususnya. Secara atribusi, BI diberikan kewenangan untuk menerima pinjaman luar negeri dan menatausahakan. Hal ini juga sejalan dengan amanah Pasal 6 UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang pada intinya mencantumkan:

- a. Pejabat Pemerintahan memiliki hak untuk menggunakan Kewenangan dalam mengambil Keputusan dan/atau Tindakan.
- b. Hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi antara lain melaksanakan Kewenangan yang dimiliki berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Tidak terdapat Berita Acara (BA) Penyerahan TSL BI sehingga hal tersebut menjadi kewajiban pemerintah untuk mengingatkan kewajiban BI pada saat menatausahakan pinjaman Luar Negeri (LN) (termasuk perjanjian yang mencantumkan nominal, debitur penerima, skema pengembalian, serta dokumen persyaratan pencairan TSL berikut administrasi pengawasan) agar sejalan dengan amanat UU Nomor 30 Tahun 2014. Pemerintah wajib mengingatkan BI karena BI merupakan

lembaga yang diberikan kewenangan atribusi untuk menatausahakan pinjaman LN termasuk TSL.

3. Pengalihan kepada BUMN

Sesuai amanat pembentuk UU, Pemerintah harus menunjuk BUMN yang akan menerima peralihan TSL, dalam hal pemerintah tidak menunjuk BUMN, sebagai konsekuensinya TSL tetap ditindaklanjuti oleh BI. Pasal 74 ayat (1) UU BI mengatur BUMN yang ditunjuk oleh pemerintah berdasarkan perjanjian. Mengingat BUMN sesuai Pasal 1 angka 1 UU BUMN (UU 19/2003) adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Pemerintah dapat menugaskan BUMN untuk menerima pengalihan TSL.

Hal tersebut sejalan dengan Pasal 66 ayat (1) UU BUMN, diatur bahwa Pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN. Sesuai Penjelasan Pasal 66 ayat (1) UU BUMN, dijelaskan meskipun BUMN didirikan dengan maksud dan tujuan untuk mengejar keuntungan, tidak tertutup kemungkinan untuk hal-hal yang mendesak, BUMN diberikan penugasan khusus oleh pemerintah. Koordinasi antara Menteri Keuangan dengan Menteri BUMN untuk melaksanakan amanah dari Pasal 74 ayat (1) UU BI seharusnya dapat dilakukan untuk menjalankan amanah UU BI.

4. Cara Penyelesaian atas Debitur yang Sudah Tidak Ada

Pastikan pemerintah memiliki bukti yang menyatakan bahwa BUMN/Koperasi/BHL bubar atau dibubarkan, mekanisme pembubaran PT Persero tetap mengacu kepada UU PT, UU Koperasi. Selain itu, bukti juga dapat berupa BA keterangan dari Kementerian dan/atau Pemerintah Daerah (Pemda) yang berwenang untuk memberikan keterangan pembubaran dimaksud. Setelah dapat dipastikan bahwa debitur tersebut secara hukum sudah tidak ada, sesuai UU Perbendaharaan Negara (UU 1/2004) pada Pasal 37 ada kewenangan negara untuk menghapuskan piutang, dengan memperhatikan daluwarsa Pasal 40 UU PN.

Penghapusan piutang negara merupakan kewenangan negara dan sesuai Pasal 31 KUHP (UU 1/2023): “Setiap Orang yang melakukan perbuatan yang dilarang tidak dipidana, jika perbuatan tersebut dilakukan untuk melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

5. Cara Penyelesaian atas Debitur dengan Dokumen Tidak Lengkap/Tidak Ada

Apabila dokumen perjanjian penerusan pinjaman tidak ditemukan namun debitur masih ada, maka bisa dilakukan koordinasi kepada debitur penerima pinjaman untuk memastikan keberadaan dokumen terkait pencairan TSL berikut persyaratannya. Dalam hal dokumen terkait sudah tidak ditemukan salah satu kewenangan negara adalah penghapusan piutang negara, sesuai UU PN. Narasumber juga menyarankan substansi kesimpulan tersebut diatas dibahas dan dikoordinasikan dengan Biro Hukum selaku instansi yang bertugas menjaga marwah Menkeu dan memitigasi adanya *moral hazard*.

6. Tindaklanjut FGD

Melakukan FGD dengan ahli hukum lainnya sebagai pembanding FGD Penggalan Data Kajian Akademis TA 2024, melakukan pembahasan hasil rapat dengan Biro Hukum, menyusun *action plan* penyelesaian TSL BI sesuai dengan rekomendasi hasil rapat.

B. Focus Group Discussion (FGD) Kedua Penggalan Data Kajian Akademis dengan ahli hukum Kementerian Keuangan pada Pusdiklat Pajak, Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan

FGD kedua dilaksanakan pada hari Jumat, 5 Juli 2024 secara hybrid di Ruang Rapat 3 Direktorat SMI dan melalui aplikasi Ms. *Teams*. FGD tersebut dihadiri narasumber dari ahli hukum Pusdiklat Pajak Ibu Ida Zuraida, Tim Pengkaji Utama (Tito Bramantyo Aji, Ridha Fithri Fathonah) dan PIC penyelesaian TSL BI Direktorat SMI. FGD dilaksanakan dengan cara tanya jawab antara pengkaji utama dan narasumber yang berlangsung selama 2 (dua) jam. FGD didokumentasikan melalui rekaman aplikasi *Ms. Teams*, laporan tertulis, foto, serta absensi kehadiran FGD tersebut. Dari hasil pembahasan dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Kewenangan Pemerintah

a. Atribusi (Pasal 12 UU AP)

Pemberian kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang. Dengan demikian pelekatan secara atribusi merupakan pembentukan kewenangan baru, yang sebelumnya tidak ada.

b. Delegasi (Pasal 13 UU AP)

Pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Delegasi merupakan suatu pelimpahan wewenang yang telah ada berasal dari wewenang atribusi, kepada pejabat negara, tidak secara penuh. Artinya delegasi selalu didahului oleh suatu atribusi wewenang. Apabila tidak ada atribusi wewenang, pendelegasian tidak sah. Hal ini dapat dijadikan alasan bagi hakim untuk mencabut Keputusan pendelegasian.

c. Mandat (Pasal 14 UU AP)

Pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat. Pada mandat, wewenang tetap berada di tangan mandans (pemberi mandat), sedangkan mandataris (penerima mandat) hanya melaksanakan perintah secara atas nama saja dan tanggung jawab tetap ada pada mandans. Pada mandat, wewenang tetap berada di tangan mandans/menteri, sedangkan mandataris hanya melaksanakan perintah secara atas nama saja dan tanggung jawab tetap berada di tangan menteri. Pemberian mandat kepada bukan bawahan dapat dilakukan, asalkan memenuhi syarat sebagai berikut:

1) Mandataris mau menerima pemberian mandat;

- 2) Wewenang yang dimandatkan merupakan wewenang sehari-hari dari seorang mandataris; dan
- 3) Ketentuan undang-undang yang bersangkutan tidak menentang terhadap pemberian mandat tersebut.

2. Pemberian Kuasa Pengelolaan Fiskal Kepada Menteri Keuangan Berdasarkan UU 17/2003 dan UU 1/2004

Dijelaskan pada pasal 6 UU 17/2003 bahwa Presiden memegang kekuasaan tertinggi pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan tersebut dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan. Menteri Keuangan dalam UU 1/2004 diberikan kewenangan secara atribusi untuk mengatur dan menyelenggarakan rekening pemerintah, menyimpan uang negara dalam rekening kas umum negara pada bank sentral, serta ketentuan yang mengharuskan dilakukannya optimalisasi pemanfaatan dana pemerintah. Untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan piutang negara/daerah, diatur kewenangan penyelesaian piutang negara dan daerah. Dalam melaksanakan tugasnya Menteri Keuangan (MK) dapat:

- a. Mendelegasikan kewenangan kepada pejabat dibawahnya melalui pendelegasian dan tanggung jawab dari menteri beralih kepada pejabat yang menerima pendelegasian tersebut.
- b. Memberi kuasa (mandat) kepada pejabat yang ditunjuk untuk melakukan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan negara yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.

3. Penyelesaian Permasalahan pada Koperasi/BHL

Koperasi dengan dokumen tidak lengkap dan/atau tidak ada dapat diselesaikan dengan cara seperti, (a) Memetakan penelitian setempat (lokasi) untuk memastikan keberadaan dari koperasi tersebut, (b) Memastikan secara administrasi terkait informasi debitur dengan membuat list untuk menghindari daluarsa piutang, (c) Rekomendasi BPKP setelah audit.

Dalam hal kurator tidak melakukan pemberitahuan tentang kepailitan koperasi dapat diselesaikan dengan cara seperti, (a) Melaporkan kepada Asosiasi Kurator dan Pengurus Indonesia, (b) Menyusun kronologis kepailitan koperasi tersebut.

C. Focus Group Discussion (FGD) Ketiga

FGD ketiga dilaksanakan pada hari Selasa, 13 Agustus 2024 secara *online* melalui aplikasi *Ms. Teams*. FGD tersebut dihadiri narasumber dari ahli hukum FH Universitas Indonesia Bapak Dian Puji Simatupang, Tim Pengkaji Utama (Agung Yuniarto, Noor Choliz Madjid, Tito Bramantyo Aji, Ridha Fithri Fathonah) dan PIC penyelesaian TSL BI Direktorat SMI. FGD dilaksanakan dengan cara tanya jawab antara pengkaji utama dan narasumber yang berlangsung selama 2 (dua) jam. FGD didokumentasikan melalui rekaman aplikasi *Ms. Teams*, laporan tertulis, foto, serta absensi kehadiran FGD tersebut.

Penggalian Data Kajian Akademis dengan Ahli Hukum Universitas Indonesia. Merujuk pada pasal 74 UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (UU No. 23/1999) bahwa penunjukan BUMN adalah 6 bulan sejak UU tersebut diterbitkan. Namun, dalam penjelasan pasal terdapat syarat yang mengikat yaitu adanya kesepakatan. Sehubungan dengan hal tersebut, adanya konsekuensi pengelolaan TSL dalam kekosongan hukum. Sehingga, status hukum pengelolaan TSL yang pernah dilakukan berada pada ketidakpastian yang berisiko merugikan keuangan negara.

Dalam pasal 74 pengelolaan TSL dilakukan oleh BUMN, dan tidak menjelaskan transisional pengelolaan TSL BI. Sehingga, pemerintah tidak memiliki wewenang dalam mengelola TSL BI dan hanya dapat menunjuk BUMN agar kemudian diatur proses tata kelola dan tata laksana pada BUMN yang ditunjuk. Pengelolaan TSL BI tidak dapat dialihkan selain dengan cara yang dituangkan dalam pasal 74 UU No.23/1999. Hasil dari FGD dimaksud dapat disimpulkan, antara lain:

1. Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia mengajukan permohonan kepada Mahkamah Agung untuk memberikan fatwa atau pertimbangan hukum kepada pemerintah terhadap ketentuan Pasal 74 UU No. 23/1999;
2. Menteri Keuangan mengajukan permohonan sengketa kewenangan Pasal 74 UU No. 23/1999 untuk menyatakan bahwa pengelolaan TSL BI masih dikelola BI sampai adanya BUMN yang ditunjuk;
3. Menteri Keuangan dan Gubernur BI menetapkan MoU dengan mendasarkan kesepakatan bersama pengelolaan TSL dengan memperhatikan penjelasan Pasal 74 UU No. 23/1999;
4. Kementerian Keuangan dan Kementerian BUMN menentukan BUMN yang sehat dan siap untuk ditunjuk dalam melaksanakan pengelolaan TSL BI;
5. Penunjukan BUMN dalam pengelolaan TSL ditetapkan dalam Keputusan Presiden dengan jenis wewenang delegasi.

Tindak lanjut yang dapat dilakukan selanjutnya, adalah:

1. Penyamaan persepsi data pinjaman TSL BI antara Dit. SMI, KPPN Khusus Investasi, dan Bank Indonesia ditargetkan selesai pada Minggu ke 4 bulan Agustus 2024;
2. Koordinasi antara Dit. SMI dengan Bank Indonesia terkait usulan penyelesaian TSL BI yang telah diusulkan oleh Ahli Hukum, mengingat adanya isu kewenangan dalam Pasal 74 UU No.23/1999.

Dalam Undang-Undang Bank Indonesia (UU BI) disebutkan bahwa pemerintah diamanatkan untuk membentuk badan atau lembaga penyelesaian tagihan *Two Step Loan* (TSL) dengan pihak ketiga. Setelah lembaga ini terbentuk, barulah disusun tata cara penagihan, pengalihan tanggung jawab, dan penyelesaian tagihan dengan pihak ketiga. Dalam peraturan tersebut juga dinyatakan prosedur terkait penagihan yang diberikan kepada lembaga tersebut untuk melakukan penagihan dan penyelesaian TSL. Jadi sebelum lembaga dan prosedur tersebut belum dibentuk, maka tidak satupun lembaga atau badan dapat dinyatakan sah untuk melakukan penagihan dan penyelesaian terhadap TSL tersebut.

Jika merujuk pada Pasal 74 UU BI dan Penjelasannya, kewenangan BI berakhir dengan syarat waktu, yaitu berdasarkan kesepakatannya dengan dengan para pihak terkait, yaitu Kementerian Keuangan, Bank Indonesia, dan BUMN yang ditunjuk oleh Pemerintah. Dengan demikian, sepanjang belum ada BUMN yang ditunjuk pemerintah dalam melaksanakan tugas dan wewenang, pengelolaan two step loan oleh Bank Indonesia masih dilaksanakan karena masih berada dalam masa peralihan. Memang dalam Pasal 74 ayat (1) UU BI penunjukan adalah enam bulan sejak UU BI 1999, tetapi penjelasan mengikatkan syarat adanya kesepakatan juga.

Jika BI menolak dengan alasan tafsir ketentuan Pasal 74 UU BI, konsekuensinya pengelolaan TSL berada dalam kekosongan hukum, sehingga status TSL yang telah pernah dilakukan akan berada pada ketidakpastian, ini berbahaya karena akan berisiko merugikan keuangan negara, karena kehilangan status hukum pengelolaannya. Dampak secara hukum bagi Kementerian Keuangan dan BI dianggap telah melakukan kelalaian, sehingga harus segera sigap dan tanggap diselesaikan, dan dapat ditempuh beberapa Upaya hukum yang dapat menyelesaikan.

Terkait dengan perlakuan akuntansi pencatatan pengelolaan TSL maka harus dilakukan oleh Direktorat SMI. Sesuai dengan prinsip akuntansi maka atas penguasaan terhadap aset atau piutang maka harus dilakukan pencatatan akuntansinya.

D. Analisis Masalah

Pembentukan lembaga atau badan tersebut dapat dilakukan dengan Keputusan Presiden (Keppres) tentang pembentukan badan/lembaga sebagai pelaksana penagihan/penyelesaian TSL. Keppres ini dapat dianggap sebagai langkah konkret dan nyata pemerintah untuk serius menangani TSL yang telah berlarut-larut cukup lama dan harus diselesaikan karena di dalamnya terdapat hak keuangan negara yang harus diselesaikan. Hak keuangan negara tersebut didasari dengan landasan hukum bahwa utang yang telah diberikan oleh Bank Indonesia saat penyaluran pinjaman kepada BUMN/BUMD atau pihak lain yang telah ditunjuk oleh Bank Indonesia untuk menerima pinjaman. Jadi penentuan siapa penerima pinjaman tersebut telah melalui verifikasi dan seleksi yang dinyatakan sah dan berhak menerima pinjaman dari Bank Indonesia. Jadi, penulis masih berkeyakinan bahwa pihak ketiga tersebut masih sanggup membayarkan kembali utang yang telah diterima dari Bank Indonesia atau pemerintah saat itu.

E. Solusi/Jalan Keluar

Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia bersama-sama atau sendiri-sendiri mengajukan permohonan kepada Mahkamah Agung untuk memberikan fatwa atau pertimbangan hukum kepada pemerintah terhadap ketentuan Pasal 74 UU BI berkaitan dengan pengelolaan TSL oleh BI, sehingga tidak menjadi tafsir sepihak masing-masing. Menteri Keuangan mengajukan permohonan sengketa kewenangan Pasal 74 UU BI kepada Mahkamah Konstitusi untuk menyatakan masih adanya pengelolaan TSL oleh BI atau setidaknya menafsirkan Pasal 74 memiliki sah kewenangan BI sampai adanya BUMN ditunjuk. Menteri Keuangan dan Gubernur BI

menetapkan MoU dengan mendasarkan kesepakatan bersama pengelolaan TSL dengan memperhatikan Penjelasan Pasal 74 UU BI.

Pemerintah tidak memiliki wewenang mengelola TSL, karena dalam Pasal 74 dilakukan oleh BUMN yang ditunjuk, sehingga Pasal 74 UU BI tidak memberikan transisional tersebut dari BI ke pemerintah dahulu baru ke BUMN yang ditunjuk. Dalam ketentuan peralihan lazimnya, atas masa transisi tersebut ditetapkan pengalihan dokumen kapan, jika belum terjadi karena BUMN ditunjuk belum ada artinya belum ada syarat keseluruhan, karena dokumen masih dikuasai oleh BI. Tidak adanya jangka waktu yang diperintahkan UU untuk pengalihan menyebabkan tidak jelas juga kewajiban penyerahan dokumen kepada BUMN ditunjuk atau kepada pemerintah. Kewenangan pemerintah sejauh ini adalah segera menunjuk BUMN, agar kemudian diatur proses tata kelola dan tata laksananya ke BUMN ditunjuk. Pasal 74 UU BI dan penjelasannya menegaskan bahwa:

- a. adanya BUMN yang ditunjuk
- b. masa waktu 6 bulan sejak UU BI 1999 disahkan
- c. syarat kesepakatan pengalihan menjadi dasar untuk pengalihan TSL, yang ternyata tidak ada satu pun yang dilakukan

Demi hukum, ketiadaan syarat tersebut belum dapat dilakukan adanya pengalihan, tetapi memang berisiko menyangkut tafsir masing-masing pihak. Cara pengalihan TSL dalam Penjelasan Pasal 74 UU BI adalah kesepakatannya terwujud antara Kemenkeu-BI-BUMN yang ditunjuk. Jika tidak ada kesepakatan, maka tidak dapat dilakukan pengalihan. Tidak ada cara lain yang menjadi dasar pengalihan, karena harus ada BUMN yang ditunjuk dahulu baru dialihkan, tidak dapat dialihkan cara lain karena melanggar UU.

Kementerian Keuangan dan Kementerian BUMN menentukan BUMN yang sehat yang siap ditunjuk untuk melaksanakan pengelolaan TSL. Setelah ada, dilakukan kesepakatan atau MoU antara Kementerian Keuangan-BI-BUMN yang ditunjuk. Ditetapkan Keputusan Presiden yang menetapkan BUMN yang ditunjuk melakukan pengelolaan TSL. BI mengalihkan seluruh dokumen, aturan wewenang, prosedur, dan substansi, dan sarana pendukung keseluruhan kepada BUMN yang ditunjuk. BUMN yang ditunjuk melaksanakan pengelolaan TSL.

BUMN yang ditunjuk adalah BUMN yang melaksanakan tugas dan wewenang oleh Pemerintah c.q. Kementerian Keuangan, sehingga harus mau, tentu dengan syarat yang ditentukan Pasal 68 PP Nomor 44 Tahun 2005, yaitu tidak boleh menyebabkan BUMN rugi dan pemerintah memberikan biaya operasional jika ada. Regulasi yang harus disiapkan lebih pada langkah-langkah kebijakan segera, yaitu terkait dengan:

- a. Kementerian Keuangan dan Kementerian BUMN menilai BUMN yang sehat dan siap dengan melakukan kesepakatan bersama
- b. Kementerian Keuangan dan Kementerian BUMN mengkaji secara mendalam prinsip dan konsep pengelolaan TSL oleh BUMN, agar BUMN yang ditunjuk siap dan paham seluruh dasar hukum

Perlu ada Keppres Penunjukan agar kuat dari segi aspek tata kelola dan tata laksana. Pemerintah c.q. Kementerian Keuangan tidak bisa menerima pengelolaan TSL, karena UU mengatur diserahkan kepada BUMN yang ditunjuk, bukan pihak lainnya. Penyelesaian debitur yang tidak ada oleh

BUMN yang ditunjuk adalah dengan memberikan wewenang BUMN untuk melakukan penelusuran kepada pihak terkait bekerja sama dengan seluruh instansi pemerintah misalnya Kementerian Hukum dan HAM untuk BHL, dan Kementerian Koperasi untuk Koperasi, serta melacak pihak terafiliasi dengan BHL dan koperasi tersebut.

BUMN yang ditunjuk perlu ada unit tersendiri untuk mengelola TSL sehingga fokus, termasuk unit hukum dan unit intelijen yang kuat dan bisa menjangkau pemerintah, Keppres perlu menyatakan ini. Cara penyelesaian oleh BUMN yang ditunjuk diatur dalam Peraturan BUMN tersebut yang dapat memperoleh masukan dari Kementerian Keuangan dan BI. Penghapusan TSL sebagai piutang negara harus melalui mekanisme dalam Pasal 37 UU Nomor 1 Tahun 2004, jika tidak dianggap sebagai merugikan keuangan negara.

TSL ada yang memiliki keterkaitan dengan BLBI apabila termasuk kredit program tersebut, tetapi ada yang juga tidak karena menyangkut program pemerintah lainnya. TSL terkait BLBI sebaiknya BUMN yang ditunjuk bekerja sama dengan Satgas BLBI. TSL yang dilakukan penyelesaian melalui proses PKPU/Kepailitan maka diserahkan kepada Tim Kurator atas putusan atau penetapan pengadilan, BUMN yang ditunjuk segera menghubungi Tim Kurator untuk meminta hak penyelesaian tagihan tersebut, jika tidak hilang haknya.

F. Pengelompokan Debitur Berdasarkan Status Piutang

Kementerian Keuangan c.q. DJPb telah melakukan pengelompokan debitur (biasa disebut klasterisasi). Sehubungan dengan hal tersebut, klasterisasi dilakukan berdasarkan status piutang, status hukum dan kelengkapan data debitur TSL. Klasterisasi ini dilakukan untuk memfasilitasi identifikasi langkah tindak lanjut penyelesaian berdasarkan karakteristik permasalahannya.

1. *Cluster I*, debitur yang dikelompokkan ke dalam *cluster* ini memiliki TSL yang berstatus pinjaman piutang telah lunas lunas dan data lengkap. Sehingga dapat ditindaklanjuti dengan penutupan piutang dan penghapusan data pinjaman. Proses penutupan piutang dilakukan oleh Bank Indonesia berdasarkan Surat Kuasa yang disampaikan oleh Menteri Keuangan.
2. *Cluster II*, debitur yang termasuk *cluster* ini merupakan TSL *project aid* dengan status pinjaman dalam proses restrukturisasi. Ada 2 debitur yang termasuk dalam *cluster* ini. Tahun 2021, debitur tersebut telah merger ke dalam suatu perusahaan yang tergabung dalam holding BUMN pangan. Dalam prosesnya, perusahaan tersebut mengalami proses PKPU dan telah ditetapkan putusan homologasi pada bulan Oktober tahun 2024. Saat ini Kementerian Keuangan c.q. DJPb akan melakukan proses amandemen perjanjian agar proses pengelolaan piutang selanjutnya dapat diadministrasikan oleh pemerintah.
3. *Cluster III*, debitur yang memiliki pinjaman TSL *Project aid* dengan data debitur lengkap dan status pinjaman macet dikategorikan ke dalam *cluster* ini. Beberapa debitur ada yang sudah pailit dan dilikuidasi, saat ini dalam proses penjualan aset dan pembagian harta, namun jumlah hasil penjualan

aset belum dapat menutupi semua pinjamannya. Pada *cluster* ini telah dilakukan beberapa upaya penyelesaian baik melalui monitoring dan evaluasi untuk melihat status piutang negara pada debitur maupun restrukturisasi utang.

4. *Cluster IV*, debitur yang dikelompokkan ke dalam status ini memiliki TSL *Project aid* dengan status data tidak lengkap dan/atau debitur tidak jelas (pailit, likuidasi, atau pembubaran), sehingga pinjaman belum dapat direstrukturisasi. Beberapa perjanjian ada yang hanya menyebutkan nama proyeknya namun tidak jelas data debiturnya. Pada *cluster* ini sudah dilakukan upaya pemenuhan kelengkapan dokumen, namun belum dapat direstrukturisasi.
5. *Cluster V*, merupakan TSL *On-Lending Agreement (OLA)* dengan debitur yang berstatus masalah hukum, seperti Bank Beku Operasi, Bank Beku Kegiatan Usaha, dan Bank Dalam Likuidasi. Seperti yang disebutkan pada bab II, TSL OLA merupakan pinjaman yang diberikan Pemerintah kepada Bank Indonesia untuk pembiayaan kredit program yang selanjutnya oleh Bank Indonesia dipinjamkan kepada Bank Peserta (Bank Pemerintah dan Bank Swasta). BBO/BBKU/BDL merupakan KLBI yang penyelesaian pinjamannya bermasalah, status debitur sudah berhenti operasi dan tidak jelas. Penyelesaiannya dibawa ke ranah hukum. KLBI tersebut dialihkan berdasarkan suatu perjanjian kepada Badan Usaha Milik Negara yang ditunjuk Pemerintah. BUMN inilah yang akan melakukan pembayaran kewajiban kepada BI. Sehubungan dengan poin-poin diatas, selama Pengalihan kepada BUMN belum dilakukan, maka Kemenkeu c.q. Dit. SMI menolak pengalihan pengelolaan TSL BBO/BBLU/BDL BI.

V. SIMPULAN, KETERBATASAN PENELITIAN, DAN SARAN

A. Simpulan Dan Saran

Berdasarkan hasil FGD dengan para ahli hukum yang telah dilakukan maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Instansi apa yang berwenang melakukan penyelesaian pengelolaan TSL BI.

Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Indonesia bersama-sama atau sendiri-sendiri mengajukan permohonan kepada Mahkamah Agung untuk memberikan fatwa atau pertimbangan hukum kepada pemerintah terhadap ketentuan Pasal 74 UU BI berkaitan dengan pengelolaan TSL oleh BI, sehingga tidak menjadi tafsir sepihak masing-masing. Menteri Keuangan mengajukan permohonan sengketa kewenangan Pasal 74 UU BI kepada Mahkamah Konstitusi untuk menyatakan masih adanya pengelolaan TSL oleh BI atau setidaknya menafsirkan Pasal 74 memiliki sah kewenangan BI sampai adanya BUMN ditunjuk. Menteri Keuangan dan Gubernur BI menetapkan MoU dengan mendasarkan kesepakatan bersama pengelolaan TSL dengan memperhatikan Penjelasan Pasal 74 UU BI.

Berdasarkan Undang-Undang Bank Indonesia (UU BI) disebutkan bahwa pemerintah diamanatkan untuk membentuk badan atau lembaga penyelesaian tagihan *Two Step Loan (TSL)* dengan pihak ketiga. Setelah lembaga ini terbentuk, barulah disusun tata cara penagihan, pengalihan tanggung jawab, dan penyelesaian tagihan dengan pihak ketiga.

Karena sampai saat ini badan atau lembaga penyelesaian tagihan TSL belum dibentuk, maka disarankan pemerintah segera memproses pembentukan Badan melalui Keppres atau melakukan penunjukan BUMN untuk mengelola TSL agar lebih kuat dari segi tata kelola dan tata laksana.

BUMN yang ditunjuk adalah BUMN yang melaksanakan tugas dan wewenang oleh Pemerintah c.q. Kementerian Keuangan sesuai dengan syarat yang ditentukan Pasal 68 PP Nomor 44 Tahun 2005, yaitu tidak boleh menyebabkan BUMN rugi dan pemerintah memberikan biaya operasional jika ada.

Selanjutnya Regulasi yang harus disiapkan lebih pada langkah-langkah kebijakan segera, yaitu terkait dengan:

- a. Kementerian Keuangan dan Kementerian BUMN menilai BUMN yang sehat dan siap dengan melakukan kesepakatan bersama;
- b. Kementerian Keuangan dan Kementerian BUMN mengkaji secara mendalam prinsip dan konsep pengelolaan TSL oleh BUMN, agar BUMN yang ditunjuk siap dan paham seluruh dasar hukum.

2. Cara penyelesaian pengelolaan TSL BI terhadap debitur berstatus tidak jelas, bermasalah hukum, dan/atau dokumen piutang yang tidak lengkap?

Penyelesaian debitur yang bermasalah/tidak ada oleh BUMN yang ditunjuk adalah dengan memberikan wewenang BUMN untuk melakukan penelusuran kepada pihak terkait bekerja sama dengan seluruh instansi pemerintah misalnya Kementerian Hukum dan HAM untuk BHL, dan Kementerian Koperasi untuk Koperasi, serta melacak pihak terafiliasi dengan BHL dan koperasi tersebut.

BUMN yang ditunjuk perlu ada unit tersendiri untuk mengelola TSL sehingga fokus, termasuk unit hukum dan unit intelejen yang kuat dan bisa menjangkau pemerintah, Keppres perlu menyatakan ini. Cara penyelesaian oleh BUMN yang ditunjuk diatur dalam Peraturan BUMN tersebut yang dapat memperoleh masukan dari Kementerian Keuangan dan BI. Penghapusan TSL sebagai piutang negara harus melalui mekanisme dalam Pasal 37 UU Nomor 1 Tahun 2004, jika tidak dianggap sebagai merugikan keuangan negara.

TSL ada yang memiliki keterkaitan dengan BLBI apabila termasuk kredit program tersebut, tetapi ada yang juga tidak karena menyangkut program pemerintah lainnya. Adapun untuk TSL terkait BLBI sebaiknya BUMN yang ditunjuk bekerja sama dengan Satgas BLBI. TSL yang dilakukan penyelesaian melalui proses PKPU/Kepailitan maka diserahkan kepada Tim Kurator atas putusan atau penetapan pengadilan, BUMN yang ditunjuk segera menghubungi Tim Kurator untuk meminta hak penyelesaian tagihan tersebut, jika tidak hilang haknya.

3. Perlakuan akuntansi terhadap penyelesaian pengelolaan TSL BI.

Terkait perlakuan akuntansi terhadap pengelolaan TSL BI harus dilakukan oleh Direktorat SMI, karena secara de facto pengelolaan TSL BI pada saat ini di bawah penguasaan Direktorat SMI. Adapun panduan yang harus digunakan terkait pencatatan akuntansi mengacu kepada Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 28 /PMK.05/2010 tentang Sistem Akuntansi Dan Pelaporan Penerusan Pinjaman.

B. Keterbatasan Penelitian

1. Penelitian ini berfokus pada masalah penyelesaian TSL dari sisi hukum administrasi, dengan berfokus kepada perspektif pemerintah. Dari sisi Pemerintah Indonesia maka hasil kajian ini diharapkan dapat membantu penyelesaian masalah terkait TSL. Kajian dari sisi atau perspektif penerima TSL perlu ditambahkan untuk mendapatkan pemahaman yang lebih komprehensif.
2. Teori pencatatan akuntansi akan dilaksanakan sesuai ketentuan yang berlaku. Pada penelitian ini belum dibahas secara mendetail karena penyelesaian aspek hukum belum *clear*.

DAFTAR REFERENSI

- Amalia, Nanda. (2012). *Hukum Perikatan*. Aceh: Unimal Press
- Ardianto, Yoni. (2019). *Memahami Metode Penelitian Kualitatif*. Diakses pada 27 Februari 2024, dari <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/12773/Memahami-Metode-Penelitian-Kualitatif.html>
- Bank Indonesia. (1999). *Peraturan Bank Indonesia, tanggal 1 September 1999 No.1/5/PBI/1999 tentang Kredit Likuiditas Bank Indonesia Dalam Rangka Kredit Program Pada Masa Peralihan tanggal 1 September 1999*. Jakarta (ID): Bank Indonesia.
- Donald E. Kieso, Jerry J. Weygandt, Terry D. Warfield.(2010). *Intermediate Accounting*, Erlangga
- Fachruddin Irfan. (2004). *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung
- Hadjon, Philipus M. (1997). “*Tentang Wewenang*”, *Jurnal Pro Justisia, Yuridika*, No. 5 dan 6 tahun XII, (September – Desember, 1997), hlm. 1.
- Heriani, Istiana. *Akibat Hukum Terhadap Perjanjian Hutang Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*. *Jurnal Al Ulum* Vol.61 No.3 Juli 2014
- Hidjaz Kamal.(2010). *Efektifitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Makassar: Pustaka refleksi.
- Ho, Look Chan. (2008). *Novation, Variation and Rescission - A Question of Intention?* (July 6, 2008). *Corporate Rescue and Insolvency*, Vol. 1, No. 95.
- Kementerian Keuangan. (2015). *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 40/PMK.05/2015 tentang Tingkat Suku Bunga dan Penatausahaan Penerusan Pinjaman Luar Negeri*. Peraturan ini menggantikan Keputusan Menteri Keuangan. Jakarta (ID): Kemenkeu.
- Kementerian Keuangan. (2021). *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 211/PMK.05/2021 tentang Tata Cara Optimalisasi Penyelesaian Piutang Negara Yang Bersumber Dari Penerusan Pinjaman Luar Negeri dan Rekening Dana Investasi Pada Badan Usaha Milik Negara/Perseroan Terbatas/Badan Hukum Lainnya*. Jakarta (ID): Kemenkeu.
- Kementerian Keuangan. (2016). *Peraturan Menteri Keuangan No.108/PMK.05/2016 Tentang Tata Cara Penerusan Pinjaman Dalam*

- Negeri dan Penerusan Pinjaman Luar Negeri Kepada BUMN dan Pemerintah Daerah*. Jakarta (ID): Kemenkeu.
- Kepala Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara Khusus Investasi (2024), Nota Dinas No. ND-184/KPN.1210/2024 tanggal 23 April 2024 tentang Penyampaian Data Hak Tagih Pemerintah bulan Maret 2024
- Moleong Lexy J. (2005). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya
- Pemerintah Republik Indonesia. (1999). *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia*. Jakarta (ID): Dewan Perwakilan Negara.
- Pemerintah Republik Indonesia. (1999). *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*
- Pemerintah Republik Indonesia.(2011) *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.
- Peter Mahmud Marzuki.(2007). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group
- Robbot, Yudi dkk. (2023). Kapita Selektta Hukum Ekonomi: Pengaturan Hukum Perjanjian. INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research Volume 3
- Suharnoko. (2004). *.Hukum Perjanjian : Teori Dan Analisa Kasus / Suharnoko*. Jakarta: Nusa Media
- Sutrisno Hadi. (1987). *Metodologi Research II Cet. XVI*. Jogyakarta: Yayasan Penerbitan Fak. Psikologi UGM.
- Sukandarmudi. (2002). *Metodologi Penelitian*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press
- Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji. (2004). *Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan ke-8, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Yahya Harahap. (2023). Segi-Segi Hukum Perjanjian / Yahya Harahap. Bandung: Alumni Nomor 2 Tahun 2023