



CITRA JUSTICIA

Fakultas Hukum Universitas Asahan

Jl. Jend. Ahmad Yani Kisaran

E-mail: Citrajusticia95@gmail.com

Lama: <http://jurnal.una.ac.id/index.php/cj>



POLITIK HUKUM PEMERINTAH DALAM PENYELESAIAN KASUS BANTUAN LIKUIDITAS BANK INDONESIA

Kevin Bhaskara Sibarani

Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada

kevinbsibaranish@mail.ugm.ac.id

ABSTRAK

Kata Kunci :
*BLBI, Piutang
Negara, Politik
Hukum*

Kasus Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI) lahir dari akibat adanya krisis moneter yang terjadi di Indonesia pada tahun 1997-1998. Berbagai upaya telah dilakukan oleh Pemerintah untuk penyelesaian kasus dan memulihkan kembali hak negara atas dana BLBI. Upaya terbaru yang dilakukan oleh Pemerintah adalah melalui Keputusan Presiden Nomor 6 Tahun 2021 dengan membentuk Satuan Tugas Penanganan Hak Tagih BLBI (Satgas BLBI). Penelitian ini berangkat dari rumusan masalah bagaimana kebijakan pemerintah dalam penyelesaian kasus BLBI melalui pembentukan Satgas BLBI dan tantangan apa yang mungkin akan dihadapi dalam pelaksanaan tugas Satgas BLBI tersebut dengan menganalisis kebijakan yang dihasilkan oleh Pemerintah apakah telah memadai. Jenis penelitian yang dilakukan adalah penelitian kualitatif dengan metode penelitian yuridis normatif melalui pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) yang pengkajiannya diperoleh dari studi kepustakaan. Solusi penyelesaian kasus BLBI yang telah didukung dengan penguatan peran dan fungsi PUPN. Muatan materi dalam PP 28/2022 mengatur mengenai perluasan kewenangan PUPN dalam upaya pembatasan kepada penanggung hutang terkait keperdataan dan penghentian layanan publik yang dapat menjadi alat pemaksa bagi obligor/debitur agar mau melaksanakan kewajibannya. Walaupun demikian, tantangan terhadap pemulihan uang negara dari dana BLBI tetaplah ada, seperti adanya gugatan hukum terhap pelaksanaan tugas Satgas BLBI dan PUPN serta upaya pengembalian atas aset obligor BLBI yang keberadaan ada di luar negeri.

Abstract

The Liquidity Assistance of Bank Indonesia (BLBI) cases were a result of the monetary crisis that occurred in Indonesia in year 1997-1998. Various efforts have been made by the Indonesian Government to resolve cases and restore the state's rights from BLBI funds. The latest effort made by the Government is through Presidential Decree Number 6 of 2021 by establishing a Task Force for handling BLBI collection rights. This research departs from the problem of what government policy is in resolving BLBI cases through the formation of the BLBI Task Force and what challenges might be faced in implementing the BLBI Task Force tasks by analyzing whether the policies produced by the Government are adequate. The type of research conducted is qualitative research with normative juridical research methods through a conceptual approach and statutory approach by the assessment is obtained from literature studies.. The results of the research reveal that the existence of the BLBI Task Force can be a solution for resolving BLBI cases which have been supported by strengthening the role and function of PUPN. In the PP 28/2022 regulates the expansion of PUPN's authority in efforts to limit debt bearers related to civil matters and termination of public services which can be a coercive tool for obligors/debtors to want to carry out their obligations. However, there are still challenges to recovering state funds from BLBI funds, such as lawsuits against the implementation of the BLBI Task Force and PUPN and also attempts to recover the assets of BLBI obligors overseas.

1. PENDAHULUAN

Sudah lebih dari 2 (dua) dasawarsa kasus Bantuan Likuidasi Bank Indonesia (BLBI) menggantung dan menjadi beban keuangan bagi negara. Kasus ini tidak lepas dari akibat krisis keuangan atau moneter pada tahun 1997-1998 yang terjadi di Indonesia, dimana pemerintah dalam upaya menyelamatkan situasi perekonomian saat itu mengucurkan dana talangan kepada sejumlah bank yang bermasalah pada saat itu dengan besaran mencapai Rp 144,53 triliun.¹ Problem

kemudian muncul ketika dalam proses pemberian dana sampai dengan proses pengembaliannya banyak terjadi penyimpangan hukum. Pemerintah telah mengupayakan pengembalian hak negara dari dana BLBI ini selama bertahun-tahun namun belum juga membuahkan hasil yang diharapkan.

Indonesia sebagai negara hukum, bermakna bahwa semua tindakan yang diambil harus berlandaskan hukum, bahkan termasuk ketika tindakan itu semata-mata untuk melindungi kepentingan negara. Atas dasar prinsip tersebut, pendekatan politik hukum menjadi strategis agar arah kebijakan pemerintah selaku penyelenggara negara dapat terpenuhi. Mahfud MD mengartikan politik hukum sebagai arah atau kebijakan

¹ Intan Nirmala Sari, Sejarah Kasus BLBI dan Mega Skaandal di Belakangnya. Dalam <https://katadata.co.id/intannirmala/ekonopedia/614d59cb7f779/sejarah-kasus-blbi-dan-mega-skandal-di-belakangnya> (Diakses pada 10 Februari 2023).

hukum (*legal policy*) dalam bentuk berupa pembuatan hukum yang baru dan/atau penggantian hukum lama yang akan diberlakukan untuk pencapaian tujuan negara.² Tidak sedikit instrumen hukum yang digunakan atau baru diadakan oleh pemerintah dalam menyelesaikan kasus BLBI ini, akan tetapi banyak pendapat menilai perlunya upaya *extraordinary* dari yang sudah ada karena mengingat banyaknya faktor mempengaruhi.

Kemauan politik dari pemerintah menjadi faktor yang menentukan untuk keberhasilan atau tidaknya upaya pengembalian dana BLBI. Pada awalnya upaya pemulihan dana BLBI dilakukan oleh Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN). Sejak tahun 2004 atau setelah berakhirnya tugas BPPN, tugas-tugas untuk pemulihan dana BLBI dilanjutkan oleh Kementerian Keuangan. Berselang 17 tahun sejak pembubaran BPPN, Pemerintah baru kemudian melalui Keputusan Presiden Nomor 6 Tahun 2021 dibentuk Satuan Tugas penanganan hak tagih negara dana BLBI (Satgas BLBI) sebagai kelembagaan khusus untuk penyelesaian dan pemulihan hak negara yang berupa hak tagih sehubungan dengan sisa piutang negara dan juga pengelolaan atas aset properti yang berkaitan dari dana BLBI. Kehadiran Satgas BLBI ini merupakan bentuk komitmen Pemerintah dalam penyelesaian atas kasus BLBI sebagai respon atas upaya penyelesaian selama ini yang kurang efektif sehingga kasus ini telah berlarut-larut. Penagihan utang dari kasus BLBI ini oleh pemerintah semakin dikuatkan setelah upaya melalui jalur pidana dinilai cenderung gagal, dimana Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menghentikan penyidikan (SP3)

terhadap tersangka Sjamsul Nursalim dan istrinya, Itjih Nursalim pada April 2021.³

Beberapa penelitian terdahulu berkaitan dengan Kasus BLBI yang telah ada, antara lain dilakukan oleh Nurhayani (2006) tentang Upaya Penyelesaian BLBI (Bantuan Likuiditas Bank Indonesia) dan Aang Achmad (2011) tentang Kajian Kasus BLBI: Pergeseran Hukum Publik Ke Dalam Lapangan Hukum Privat. Penelitian ini melengkapi penelitian sebelumnya sekaligus menambahkan arah kebijakan Pemerintah saat ini dalam upaya penyelesaian kasus BLBI dengan kehadiran Satgas BLBI dan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2022 tentang Pengurusan Piutang Negara oleh PUPN yang dibentuk untuk pemulihan hak tagih negara.

Tulisan ini bertujuan membahas kebijakan-kebijakan hukum (*legal policies*) yang telah dihasilkan oleh pemerintah dalam rangka pengembalian hak negara dari dana BLBI. Berangkat dari latar belakang tersebut, pada penelitian ini rumusan masalah yang hendak diangkat adalah bagaimana kebijakan pemerintah dalam penyelesaian kasus BLBI melalui pembentukan Satgas BLBI dan tantangan apa yang mungkin akan dihadapi dalam pelaksanaan tugas Satgas BLBI tersebut.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini termasuk jenis penelitian kualitatif yang dilakukan dengan menggunakan jenis metode penelitian yuridis normatif yang pengkajiannya diperoleh dari studi kepustakaan dari data sekunder. Pendekatan yang dalam penelitian ini dilakukan adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan

²Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006. h. 5.

³ Retno Sulityowati dan M.A. Murtadho, *Habis Pidana Terbitlah Tagihan*, Majalah Tempo, 12 September 2021. h. 68.

peraturan perundang-undangan (*statute approach*).⁴ Adapun pendekatan konseptual (*conceptual approach*) didasarkan pada teori atau pandangan yang relevan dengan isu hukum dalam pembahasan sedangkan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) disusun berdasarkan penelaahan atas peraturan perundang-undangan terkait.

Bahan hukum yang diperoleh berupa bahan hukum primer yang terdiri dari peraturan perundang-undangan antara lain TAP MPR RI Nomor X/MPR/2001, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2022, Keppres No. 6 Tahun 2021 tanggal 6 April 2021 *jo.* Keppres 16 Tahun 2021 dan Inpres Nomor 8 Tahun 2002. Bahan hukum sekunder yang dipergunakan seperti buku, jurnal ilmiah yang memiliki hubungan dengan penelitian ini atau hubungan dengan bahan hukum primer. Tahapan penelitian dan teknik pengumpulan data dilakukan dengan memanfaatkan penelitian kepustakaan maupun secara *online*.

Terhadap data yang telah diperoleh melalui pengumpulan data kepustakaan kemudian dianalisis dengan metode analisis kualitatif, dengan cara mengintrepertasikan dari bahan-bahan hukum yang diperoleh untuk melihat bagaimana arah kebijakan Pemerintah dalam upaya penyelesaian kasus BLBI, yang selanjutnya disusun secara komprehensif.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Upaya Pengembalian Hak Negara Melalui BPPN

Arah kebijakan hukum pemerintah dalam pengembalian dana talangan BLBI boleh dikatakan dimulai dari sejak

pembentukan BPPN melalui Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 27 Tahun 1998 dengan maksud upaya penyelesaian permasalahan dan pengembalian atas uang negara yang tersalur pada saat krisis yang terjadi di sektor perbankan. Kebijakan pembentukan BPPN diikuti dengan pengalihan hak tagih secara *cessie* terhadap penerima dana BLBI dari Bank Indonesia kepada Pemerintah c.q. BPPN pada tanggal 22 Februari 2022. Kewenangan BPPN lalu diperkuat dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1999 tentang BPPN (PP 17/1999). Namun kewenangan operasional yang dipunyai BPPN tersebut ternyata tidak cukup untuk menyelesaikan pengembalian dana talangan BLBI. Dalam TAP MPR RI Nomor X/MPR/2001 tanggal 9 November 2001, MPR RI memberikan penugasan khusus kepada Presiden terkait tugas BPPN yang diantaranya mengarahkan peningkatan nilai dan produktivitas aset serta mempercepat penjualan aset atau penukaran aset dengan obligasi (*asset to bond swap*) yang dikelola oleh BPPN.

Sebagai tindak lanjut, Presiden Megawati kemudian menerbitkan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 8 Tahun 2002 sebagai langkah penyelesaian utang BLBI kepada BPPN berdasarkan Perjanjian Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham (PKPS), baik yang berbentuk *Master of Settlement and Acquisition Agreement* (MSAA), *Master of Refinancing and Note Issuance Agreement* (MRNIA), dan/atau Akta Pengakuan Utang (APU). Dalam ketentuan tersebut dimuat klausul "*Release and Discharge*"⁵ sebagai pola penyelesaian yang dipilih, dimana adanya pelunasan kewajiban diikuti dengan pembebasan dari penuntutan pidana

⁴ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum (edisi Revisi), Jakarta: Kencana, 2013. h. 133.

⁵ Diktum PERTAMA Angka 4 Inpres No. 8 Tahun 2002.

dengan diberikannya Surat Keterangan Lunas (SKL). Maksud utama dari pemerintah ketika itu merupakan bagian dari mekanisme percepatan penyelesaian permasalahan dana talangan BLBI.

Keberadaan kewajiban yang didasarkan pada Perjanjian Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham (PKPS) ini juga memberikan dampak bagi adanya hubungan hukum yang berubah antara para pihak menjadi hubungan hukum perikatan yang lahir dari perjanjian dari yang semula merupakan perikatan yang lahir dari undang-undang (antara Bank Indonesia dengan penerima BLBI).⁶ Oleh sebab itu, dari perspektif hukum perjanjian maka ketika kemudian ditemui permasalahan atau pun sengketa yang berkaitan dengan pelaksanaan dari PKPS maka prioritas penyelesaiannya adalah melalui hukum perdata. Melihat pada kondisi situasi ekonomi dan politik saat itu dimana Indonesia masih dalam upaya pemulihan akibat krisis moneter, maka penegakan hukumnya menjadi sulit untuk dilaksanakan secara maksimal.

Meskipun dibekali dengan berbagai instrumen hukum, BPPN dikritik karena dinilai tidak efektif mengelola dan memulihkan aset dari dana talangan BLBI. Hal ini mungkin karena kombinasi beberapa faktor, yaitu campur tangan politik, permasalahan terkait dokumentasi, dan penegak hukum. Selain itu, tidak efektifnya BPPN disebabkan tidak memiliki sanksi yang efektif terhadap debitur bermasalah. Dalam periode penugasan BPPN, tingkat rata-rata pemulihan aset yaitu antara tahun 1999 sampai dengan 2004 adalah hanya sekitar 25%.⁷

⁶ Devi Andani. "Release and Discharge Sebagai Bentuk Tanggung Jawab Pribadi Pemegang Saham Utang BLBI", *Lex Renaissance* Vol. 3 No. 1, Januari 2018. h. 6-7.

⁷ Ariel Smith and Sharon M Nunn. "Indonesia: IBRA's Asset Management Unit/Asset

Sampai dengan BPPN dibubarkan melalui Keppres No. 15 Tahun 2004, penyelesaian utang BLBI belum terselesaikan. Skema BPPN dengan cara PKPS hanya sebagian saja dapat mengembalikan uang negara dan itu pun diperparah dengan kaburnya sejumlah obligor ke luar negeri. Upaya pemerintah yang kurang maksimal dalam penyelesaian kasus BLBI dinilai disebabkan adanya pengaruh dan kekhawatiran terhadap sebagian petinggi negara yang terkait dengan kasus tersebut sehingga mempersulit penegakan hukum terhadap para obligor atau pelaku korupsi BLBI.⁸ Pembubaran BPPN tersebut meninggalkan sejumlah tugas pengembalian dana BLBI yang terdiri dari aset kredit dan aset properti yang nilainya tidak sedikit sehingga pemerintah harus kembali memikirkan langkah yang tepat untuk penyelesaian kasus BLBI.

B. Pembentukan Satgas BLBI Sebagai Solusi Terbaru

Paska pembubaran BPPN, Menteri Keuangan memperoleh wewenang berupa hak dan kewajiban dari BPPN, implikasinya adalah atas segala kekayaan BPPN beralih menjadi kekayaan negara yang dikelola oleh Kementerian Keuangan. Praktis sejak saat itu, arah kebijakan penyelesaian kasus BLBI dari sisi pengembalian dana talangan cenderung bersifat birokratis, terkesan hanya 'sebagian' dari tugas dan fungsi Menteri Keuangan saja yang dijalankan oleh unit eselon I di bawahnya, yaitu Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN). Regulasi yang digunakan dalam rangka pengelolaan aset eks BPPN

Management of Credits", *Journal of Financial Crises*: Vol. 3 Issue No. 2, June 2021. p. 400-401.

⁸ Aang Achmad "Kajian Kasus BLBI: Pergeseran Hukum Publik Ke Dalam Lapangan Hukum Privat", *Mimbar Hukum* Vol. 23 No. 3, Oktober 2011. h. 608.

merujuk pada Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 154/PMK.06/2020 dan untuk pemulihan hak negara-nya diserahkan kepada mekanisme Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN).

Adanya kompleksitas dalam upaya penuntasan pengembalian uang negara dari kasus BLBI menjadi alasan Presiden Jokowi membentuk Satuan Tugas penanganan hak tagih negara dana BLBI (Satgas BLBI) melalui Keppres No. 6 Tahun 2021 tanggal 6 April 2021 *jo*. Keppres 16 Tahun 2021. Dibentuknya Satgas BLBI ini memiliki tujuan utama yaitu untuk melakukan penyelesaian, penanganan dan pemulihan atas hak negara yang bersumber dari pengelolaan piutang negara atau aset properti eks BPPN dan Bank Dalam Likuidasi (BDL) yang saat itu termasuk dalam skema BLBI.

Kehadiran Satgas BLBI ini adalah bentuk kelembagaan baru yang dibuat pemerintah secara khusus untuk menyelesaikan kasus BLBI setelah berakhirnya tugas BPPN. Dengan kata lain, pembentukan Satgas BLBI merupakan terobosan atau langkah strategis baru oleh pemerintah dalam penyelesaian kasus BLBI. Mengutip pendapat Satjipto Rahardjo, bahwa politik hukum adalah mengenai aktivitas untuk memilih cara-cara yang hendak digunakan dalam pencapaian tujuan hukum dan sosial tertentu yang ada dalam masyarakat, dimana cara yang dipilih ditentukan dari apa yang dianggap paling baik dan bisa dipakai untuk mencapai tujuan tersebut.⁹

Satgas BLBI memiliki posisi yang strategis karena terdiri dari berbagai Kementerian/Lembaga dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Adapun unsur-unsur yang termasuk dalam Satgas

BLBI antara lain, Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan; Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian; Kementerian Keuangan, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN; Kejaksaan Agung dan Kepolisian RI. Berdasarkan hasil Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2021 (LKPP Tahun 2021), nilai aset eks BLBI yang menjadi target pelaksanaan tugas Satgas BLBI sebesar Rp110,45 triliun dalam waktu yang sangat terbatas yaitu hanya sampai dengan tanggal 31 Desember 2023.¹⁰

Dalam pelaksanaan tugasnya, Satgas BLBI melakukan pendalaman dan penelaahan terhadap obligor atau debitur dan aset serta dapat pula melakukan terobosan penanganan yang dinilai perlu dalam rangka melakukan penanganan dan pemulihan hak tagih negara dan aset properti BLBI. Upaya yang telah dilakukan oleh Satgas BLBI sejauh ini antara lain 1) penguasaan fisik dan pemblokiran tanah aset obligor atau debitur; penyitaan barang jaminan maupun harta kekayaan lain-lain dari obligor; 2) penjualan aset jaminan, harta kekayaan lain, aset properti melalui mekanisme lelang, 3) Penetapan Status Penggunaan (PSP) sebagai Barang Milik Negara/Daerah aset properti eks BLBI atau hibah kepada Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah yang dipergunakan guna menunjang tugas dan fungsi. Sedangkan terhadap obligor secara individu, oleh Satgas BLBI melalui PUPN dilakukan pencegahan berpergian ke luar negeri dan pembatasan hak-hak keperdataan seperti pemblokiran saham pada perseroan terbatas.¹¹

¹⁰ Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2021 (Audited).

¹¹ Direktorat Jenderal Kekayaan Negara. *Satgas BLBI Pastikan Aset Eks BLBI Dikelola*

⁹ Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991. h. 352.

Satgas BLBI didukung dengan kelompok kerja (Pokja) dalam pelaksanaan tugasnya yang terdiri atas Pokja Data dan Bukti, Pokja Pelacakan, serta Pokja Penagihan dan Litigasi. Tugas yang dilakukan oleh Pokja Data dan Bukti adalah berkaitan dengan tugas pengumpulan juga melakukan verifikasi dan klasifikasi data dan dokumen serta tugas-tugas lain yang dilakukan dalam rangka penyediaan data dan dokumen yang terkait dengan penanganan hak tagih BLBI berupa jaminan, harta kekayaan lain, perjanjian atau dokumen perikatan lainnya. Tugas Pokja Pelacakan adalah untuk melakukan kegiatan pelacakan dan penelusuran atas data, jaminan, harta kekayaan lain, serta melakukan kerja sama dan koordinasi dengan pihak-pihak lain terkait, baik di dalam dan luar negeri. Untuk Pokja Penagihan dan Litigasi memiliki tugas untuk melakukan upaya penagihan dan tindakan atau upaya hukum yang diperlukan sehubungan dengan pengembalian dan pemulihan piutang dari dana BLBI.¹²

Melihat cara penyelesaian kasus BLBI yang dilakukan oleh Satgas BLBI, maka terlihat langkah penanganan yang diambil mengedepankan penyelesaian permasalahan di luar pengadilan (*out of court settlement*). Langkah atau strategi ini sejalan dengan prinsip kebijakan hukum (*legal policy*) di bidang ekonomi dalam memberikan respon atas kejadian atau kasus seperti BLBI yang bersifat

Secara Prudent dan Akuntabel. Siaran Pers DJKN No. SP-7/DJKN/2022 tanggal 16 September 2022 dalam <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/siaran-pers/> (Diakses pada 19 Oktober 2022).

¹² Direktorat Jenderal Kekayaan Negara. *Ketua Satgas BLBI Kembali Lantik 11 Anggota Pokja Pelacakan serta Pokja Data dan Bukti*. Dalam <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/berita/baca/25123/Ketua-Satgas-BLBI-Kembali-Lantik-11-Anggota-Pokja-Pelacakan-serta-Pokja-Data-dan-Bukti.html> (Diakses pada 9 Februari 2023).

darurat (*emergency*) dan *occasional demand* yaitu dengan sepatutnya menempatkan terlebih dahulu sarana hukum lain sebagai model penyelesaian permasalahan yang efektif dan efisien serta pilihan paling rasional untuk menghindari dari kerugian keuangan negara.¹³

Pergeseran cara penyelesaian kasus dapat pula ditinjau dari analisis ekonomi terhadap hukum (*economic analysis of law*). Varian analisis hukum yang diperkenalkan oleh salah satunya Richard Posner ini mengedepankan penilaian efisiensi atau cara pandang pilihan rasional (*rational choice*) dalam hukum, sebagaimana studi ekonomi yang erat dengan hubungan *cost-benefit* dan dampak yang ditimbulkan. Menurut Posner, fungsi penilaian ekonomi dalam hukum pidana di antaranya adalah memperkirakan kemungkinan dapat diterapkannya hukuman atau penangkapan dan menentukan apakah sanksi pidana akan menjadi cara yang efektif untuk mengendalikan perilaku yang tidak diinginkan.¹⁴ Pengembalian dana dari kasus BLBI ini adalah prioritas utama karena uang negara yang telah mengendap selama bertahun-tahun tersebut seharusnya dapat dipergunakan untuk kepentingan pembangunan dan kesejahteraan rakyat.

C. Penguatan Peran PUPN

Pengelolaan keuangan negara, termasuk pada saat pemberian dana talangan BLBI menimbulkan hak pemerintah yang kemudian dikualifikasikan sebagai piutang negara.

¹³ Isman, "Analisis Ekonomi Hukum Terhadap Tindak Pidana Korupsi (Kajian Putusan MA Tentang Korupsi BLBI)", *Jurnal Repertorium* Vol. 8 No. 2, November 2019. h. 100.

¹⁴ Richard Posner, "An Economic Theory of The Criminal Law", *Columbia Law Review*, Vol. 85 No. 6, October 1985. p. 1221.

Dari segi pengertiannya, piutang negara adalah jumlah uang yang wajib dibayarkan kepada pemerintah atau merupakan hak pemerintah sebagai akibat dari adanya suatu perjanjian, peraturan perundang-undangan atau akibat lainnya yang sah.¹⁵ Pengurusan piutang negara dalam bentuk penagihan memiliki peranan kunci dalam pemulihan hak negara dari dana BLBI.

Pengaturan mengenai pengurusan piutang negara sebenarnya sudah ada sejak lahirnya Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara (UU PUPN). Dengan berdasarkan UU PUPN ini dibentuklah sebuah lembaga interdepartemental yang terdiri dari antara Kementerian/Lembaga dan bertugas untuk melakukan pengurusan piutang negara yang belum terselesaikan. Pengurusan piutang negara ini yang menjadi politik hukum pemerintah yang kemudian nanti digunakan juga sebagai sarana Satgas BLBI dalam pemulihan hak tagih negara. Kebijakan dasar negara, menurut Padmo Wahjono yang dikutip oleh Mahfud MD, merupakan politik hukum yang menentukan arah, bentuk, ataupun isi dari hukum yang akan dibentuk.¹⁶

Dalam pelaksanaan penagihan utang, PUPN dapat menerbitkan Surat Paksa yang dapat digunakan untuk penyitaan dan pelelangan aset yang kekuatan eksekutorialnya dipersamakan dengan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Kewenangan yang dimiliki PUPN tersebut ternyata tidaklah cukup sehingga diperlukan lagi instrumen yang lebih kuat untuk menangani pengurusan piutang negara.

Seiring dengan kebutuhan hukum pengurusan piutang negara dan dukungan pelaksanaan tugas Satgas BLBI, pemerintah kemudian menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2022 tentang Pengurusan Piutang Negara oleh PUPN (PP 28/2022) yang ditujukan untuk memperkuat tugas dan wewenang PUPN dalam melakukan pengurusan dan penagihan piutang negara.

Setiap negara memiliki konstitusi yang mengatur hak dan kewajiban, tugas dan wewenang serta tanggung jawab untuk menyelamatkan negaranya.¹⁷ Penerbitan PP 28/2022 memperlihatkan bagaimana pemerintah menggunakan instrumen hukum dalam mengupayakan pengembalian dana BLBI secara optimal. Dalam penyelesaian kasus *extraordinary* seperti kasus dana BLBI diperlukan adanya politik hukum pemerintah yang tegas guna penegakan supremasi hukum juga pengamanan kekayaan negara dalam jumlah yang sangat besar.¹⁸ Penguatan peran PUPN yang diberikan oleh PP 28/2022 mencakup penegasan hak mendahului negara terkait pembayaran tagihan dan pengukuhan kewenangan PUPN dalam melaksanakan penyitaan dan pelelangan aset, paksa badan/penyanderaan, pencegahan bepergian ke luar negeri. Penyelesaian utang BLBI yang secara prinsip didasarkan pada Perjanjian Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham (PKPS), baik yang berbentuk *Master of Settlement and Acquisition Agreement* (MSAA), *Master of Refinancing and Note Issuance Agreement* (MRNIA), dengan diserahkannya kepada PUPN sebagai

¹⁵ Josef Mario Monteiro. *Hukum Keuangan Negara & Daerah*. Malang: Setara Press, 2019. h. 38.

¹⁶ Mahfud MD. *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali, 2010. h. 1.

¹⁷ Romli Atmasasmita. *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum*. Bandung: Mandar Maju, 2000. h. 194.

¹⁸ Nurhayani, "Upaya Penyelesaian BLBI (Bantuan Likuiditas Bank Indonesia)", *Lex Jurnalica* Vol. 4 No. 1, Desember 2006. h. 37.

pihak penagih merupakan tanda kembali terjadinya peralihan hubungan hukum dari hukum privat menjadi hubungan hukum publik.¹⁹ Keberadaan penting PUPN dalam penyelesaian kasus BLBI ini adalah karena melalui PUPN-lah, Satgas BLBI dapat melakukan penyitaan dan pelelangan aset-aset obligor yang hasilnya digunakan sebagai pengembalian uang negara dari dana BLBI.

Muatan materi dalam PP 28/2022 mengatur mengenai perluasan kewenangan PUPN dalam upaya pembatasan kepada penanggung hutang terkait keperdataan dan penghentian layanan publik. Sebagai gambaran dengan adanya PP 28/2012, penanggung hutang dapat dibatasi untuk memperoleh kredit atau pembiayaan dari Lembaga Jasa Keuangan, mendapatkan layanan keimigrasian, serta tindakan keperdataan atau layanan publik lainnya. Untuk memberikan kekuatan hukum terkait penghentian layanan publik atau pembatasan keperdataan kepada penanggung hutang tersebut, juga diatur mengenai kewajiban bagi instansi-instansi terkait untuk dapat memberikan dukungan kepada PUPN baik berupa data atau informasi. Lebih lanjut, PP 28/2022 memuat beberapa materi penting lainnya, diantaranya kepastian hukum pelaksanaan eksekusi barang jaminan PUPN, khususnya apabila sertifikat hak kepemilikan sudah habis masa berlakunya. Terkait dengan hal itu juga terdapat penguatan wewenang dalam upaya pengosongan objek agunan yang telah terjual lelang yaitu dengan bantuan aparat penegak hukum. Selain itu, substansi yang diatur dalam PP ini yang tidak kalah penting adalah perlindungan

hukum bagi pelaksanaan tugas-tugas PUPN.

Upaya memperkuat fungsi PUPN diikuti juga dengan perluasan pihak yang bertanggung jawab dalam penyelesaian utang hingga termasuk pihak yang memperoleh hak. Dalam kasus BLBI lazim ditemui perbuatan pengalihan aset dari obligor/debitur kepada pihak ketiga lain untuk menghindari pertanggungjawaban atas utang atau menyembunyikan kekayaannya. Instrumen hukum ini yang dibuat oleh Pemerintah dalam PP 28/2022 ini dapat menjadi alat pemaksa bagi obligor/debitur agar mau melaksanakan kewajibannya untuk pembayaran piutang negara.

D. Tantangan Dalam Penyelesaian Kasus BLBI

Tantangan sesungguhnya bagi Satgas BLBI maupun PUPN adalah pada saat pelaksanaan pengembalian utang dari obligor. Tidak bisa dipungkiri bahwa kasus BLBI adalah kasus yang sarat dengan nuansa politik. Pemerintah sendiri perlu mempertegas garis politiknya guna penyelesaian kasus BLBI yang berlarut-larut ini. Bagir Manan menjelaskan bahwa terjadinya tatanan politik yang aman dan kondusif serta terwujudnya supremasi hukum akan dapat menciptakan citra hukum yang baik dan selaras dengan tujuan hukum, yaitu kenyataan dan harapan bahwa hukum akan dapat terlaksana dengan sebagaimana semestinya.²⁰

Tantangan yang dihadapi dalam perjalanan pelaksanaan tugasnya dalam kurun waktu yang kurang dari 2 (dua) tahun, Satgas BLBI telah beberapa kali menerima gugatan hukum. Salah satu diantaranya ada pada perkara Nomor

¹⁹ Siti Nurhasanah, "Kedudukan dan Eksistensi Panitia Urusan Piutang Negara", *Fiat Justitia: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 5 No.1, Januari-April 2011. h. 65.

²⁰ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press, 2003. h. 240.

15/G/TF/2022/PTUN.JKT di PTUN Jakarta dimana penyitaan terhadap 2 (dua) bidang objek tanah yang dilakukan oleh Satgas BLBI melalui PUPN Cabang DKI Jakarta digugat oleh Irijanto Ongko yang merupakan anak dari penanggung hutang/obligor dalam kasus BLBI. Penyitaan yang dilakukan terhadap bidang tanah tersebut, pada dasarnya merupakan bagian dari rangkaian penanganan dan pemulihan hak negara. Pada perkara Nomor 15/G/TF/2022/PTUN.JKT tersebut, Majelis Hakim pada intinya mengabulkan sebagian gugatan dengan mewajibkan Satgas BLBI maupun PUPN Cabang DKI Jakarta mencabut dan menghentikan tindakan penyitaan. Perkara ini sendiri masih upaya hukum, namun menjadi gambaran bahwa upaya pengembalian uang negara dalam kasus BLBI tidak selamanya mudah. Langkah strategis yang cermat sangat diperlukan, mengingat kasus BLBI merupakan *extraordinary cases* yang membutuhkan *extraordinary solution*.

Potensi tantangan lain yang dihadapi adalah aset-aset obligor yang berada di luar negeri. Dalam penanganan kasus BLBI, banyak pelaku yang tidak dapat dilakukan proses pidana dengan alasan kurangnya bukti tindak kejahatan padahal nyata-nyata menimbulkan kerugian negara. Aset-aset dari hasil atau yang berkaitan langsung dengan tindak pidana korupsi dalam kasus BLBI tersebut sudah berpindah ke luar negeri. Dalam kondisi seperti itu, Pemerintah perlu memaksimalkan litigasi multiyuridiksi. Berkaitan dengan hal ini, Indonesia sebenarnya melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2006 sudah meratifikasi Konvensi Internasional Anti Korupsi Sedunia (UNCAC) 2003, sebagai landasan hukum untuk pengembalian aset negara di yuridiksi asing. Pokok ketentuan UNCAC 2003 adalah kerjasama internasional dalam pelacakan,

pembekuan, penyitaan dan pengembalian aset dari hasil korupsi yang telah ditempatkan di luar negeri. Secara politik, pemerintah perlu juga menguatkan kerjasama antar negara guna efektivitas pengembalian hak negara dari aset-aset yang berada di luar negeri tersebut.

Terhadap persoalan mengenai aset-aset yang status keberadaannya ada di luar negeri, strategi pengembalian aset melalui penyitaan tanpa pemidanaan perlu dipertimbangkan.²¹ Konsep yang berlaku di Indonesia terkait dengan pengembalian aset berkenaan hasil korupsi selama ini masih menggunakan cara perampasan dengan pemidanaan. Pendekatan strategi perampasan aset tanpa pemidanaan dalam kasus BLBI dapat dilakukan karena memiliki banyak keunggulan seperti 1) perampasan aset dapat dilakukan sejak adanya dugaan kaitan antara aset dan tindak pidana, 2) standar pembuktian yang relatif lebih ringan, 3) gugatan diajukan terhadap aset sehingga tidak terpengaruh apabila pelaku kabur, hilang atau meninggal, dan 4) perampasan aset tanpa pemidanaan dapat digunakan apabila terhalangnya atau tidak mungkin dilakukannya tuntutan secara pidana.²² Strategi ini pun dapat terus dilanjutkan setelah berakhirnya nanti tugas Satgas BLBI pada 31 Desember 2003.

4. KESIMPULAN

Pemberian dana talangan BLBI yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka menyelamatkan situasi krisis perekonomian menyisakan kasus yang

²¹ Alvin Nicola, *Tantangan Pengembalian Aset Luar Negeri Perkara BLBI*, Harian Kompas, 29 April 2021, h. 6.

²² Irma Reisalinda Ayuningsih dan Febby Mutiara Nelson, "Perampasan Aset Tanpa Pemidanaan: Suatu Perbandingan Indonesia Dan Australia", *Jurnal Ius Constituendum* Vol. 7 No. 2, Oktober 2022. h. 258-259.

belum terselesaikan hingga saat ini. Upaya pemerintah dalam pengembalian uang negara dalam jumlah besar tersebut sangat bergantung pada arah kebijakan dan politik hukum yang diambil oleh pemerintah. Mengingat kompleksitas dan permasalahan yang multidimensi dalam kasus dana BLBI, dibutuhkan cara-cara *extraordinary* dalam penuntasan kasusnya. Adanya inisiatif pembentukan Satgas BLBI patut diapresiasi sebagai langkah pemerintah yang serius dalam penyelesaian penagihan dana BLBI. Melalui peran dan tugas Pokja yang berada di Satgas BLBI terlihat kebijakan pendekatan penyelesaian mengedepankan aspek keperdataan dan pemulihan aset (*asset recovery*).

Kegiatan politik hukum dengan tujuannya penyelesaian kasus BLBI di dalam kerangka pembangunan hukum meliputi penciptaan hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Penerbitan PP 28/2022 sebagai instrumen hukum dalam pembaharuan hukum (*law reform*) yang efektif karena kekuatan hukumnya dapat mengikat dan memaksa sehingga diharapkan menjadi solusi mengatasi kendala penagihan utang yang selama ini dialami. Dalam PP tersebut mengatur penguatan peran dan kewenangan PUPN sebagai penagih piutang negara sebagai dukungan pelaksanaan tugas Satgas BLBI dalam pemulihan hak negara. Harapan besar untuk penyelesaian kasus dana BLBI diberikan kepada Satgas BLBI dan PUPN, oleh sebab itu adanya kerjasama dan dukungan yang maksimal dari berbagai pihak sangatlah diperlukan.

5. DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Atmasasmita, Romli. 2000. *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum*. Bandung: Mandar Maju.

Manan, Bagir. 2003. *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta: FH UII Press.

MD, Mahfud. 2006. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Pustaka LP3ES.

MD, Mahfud. 2010. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali.

Monteiro, Josef Mario. 2019. *Hukum Keuangan Negara & Daerah*. Malang: Setara Press.

Rahardjo, Satjipto. 1991. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

B. Artikel Jurnal

Andani, Devi. 2018. "Release and Discharge Sebagai Bentuk Tanggung Jawab Pribadi Pemegang Saham Utang BLBI", *Lex Renaissance*. 3 (1): 1- 24.

Achmad, Aang. 2011. "Kajian Kasus BLBI: Pergeseran Hukum Publik Ke Dalam Lapangan Hukum Privat". *Mimbar Hukum*. 23 (3): 431-645.

Ayuningsih, Irma Reisalinda dan Nelson, Febby Mutiara. 2022. "Perampasan Aset Tanpa Pidana: Suatu Perbandingan Indonesia Dan Australia", *Jurnal Ius Constituendum*. 7 (2): 246-261.

Isman. 2019. "Analisis Ekonomi Hukum Terhadap Tindak Pidana Korupsi (Kajian Putusan MA Tentang Korupsi BLBI)". *Jurnal Repertorium*. 8 (2): 94-103.

Nurhayani. 2006. "Upaya Penyelesaian BLBI (Bantuan Likuiditas Bank Indonesia)". *Lex Jurnalica*. 4 (1): 28-38.

Nurhasanah, Siti. 2011. "Kedudukan dan Eksistensi Panitia Urusan Piutang Negara". *Fiat Justitia: Jurnal Ilmu Hukum*. 5 (1): 61-69.

Posner, Richard. 1985. "An Economic Theory of The Criminal Law", *Columbia Law Review*. 85 (6): 1193-1231.

Smith, Ariel and Nunn, Sharon M. 2021. "Indonesia: IBRA's Asset

Management Unit/Asset Management of Credits". *Journal of Financial Crises*. 3 (2): 381-409.

C. Majalah dan Koran

Nicola, Alvin, *Tantangan Pengembalian Aset Luar Negeri Perkara BLBI*, Harian Kompas, 29 April 2021, Halaman 6. Jakarta.

Sulityowati, Retno dan Murtadho, M.A., *Habis Pidana Terbitlah Tagihan*, Majalah Tempo, 12 September 2021. Halaman 68. Jakarta.

D. Sumber Rujukan dari Website

Intan Nirmala Sari, *Sejarah Kasus BLBI dan Mega Skaandal di Belakangnya*. Dalam <https://katadata.co.id/intannirmala/ekonopedia/614d59cb7f779/sejarah-kasus-blbi-dan-mega-skandal-di-belakangnya>. Diakses pada 10 Februari 2023.

Direktorat Jenderal Kekayaan Negara. *Satgas BLBI Pastikan Aset Eks BLBI Dikelola Secara Prudent dan Akuntabel*. Siaran Pers DJKN No. SP-7/DJKN/2022 dalam <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/siaran-pers/>. Diakses pada 17 November 2022.

Direktorat Jenderal Kekayaan Negara. *Ketua Satgas BLBI Kembali Lantik 11 Anggota Pokja Pelacakan serta Pokja Data dan Bukti*. Dalam <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/berita/baca/25123/Ketua-Satgas-BLBI-Kembali-Lantik-11-Anggota-Pokja-Pelacakan-serta-Pokja-Data-dan-Bukti.html>. Diakses pada 9 Februari 2023.

Pemerintah Republik Indonesia. *Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2021 (Audited)*. dalam <https://www.kemenkeu.go.id/informasi-publik/laporan/laporan-keuangan-pemerintah-pusat>. Diakses pada 15 Oktober 2022.