UNIVERSITAS INDONESIA

PARADOKSAL STATUS HUKUM KEUANGAN BUMN PERSERO SEBAGAI KEUANGAN NEGARA

(Analisa Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013 Perihal Pengujian UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)

SKRIPSI

HANRY ICHFAN ADITYO

1106002570

FAKULTAS HUKUM

PROGRAM STUDI ILMU HUKUM

DEPOK

JUNI 2015

UNIVERSITAS INDONESIA

PARADOKSAL STATUS HUKUM KEUANGAN BUMN PERSERO SEBAGAI KEUANGAN NEGARA

(Analisa Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013 Perihal Pengujian UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)

SKRIPSI

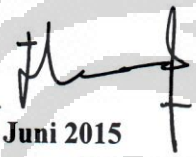
Diajukan sebagai salah satu syarat
untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum

HANRY ICHFAN ADITYO
1106002570

FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
KEKHUSUSAN V (HUKUM TENTANG HUBUNGAN NEGARA DAN MASYARAKAT)
DEPOK
JUNI 2015

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar

Nama	**: Hanry Ichfan A**
NPM	**: 1106002570**
Tanda Tangan	**:** 
Tanggal	**: 5 Juni 2015**

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh

Nama	: Hanry Ichfan Adityo
NPM	: 1106002570
Program Studi	: Ilmu Hukum
Judul Skripsi	: Paradoksal Status Hukum Keuangan BUMN Persero Sebagai Keuangan Negara (Analisa Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013 Perihal Pengujian UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing	: Yuli Indrawati, S.H., LL.M	(.....)
Penguji	: Dr. Dian Puji N. Simatupang, S.H., M.H	(.....)
Penguji	: M.R. Andri G. W. S.H., LL.M., Ph.D	(.....)
Penguji	: Henry D. Hutagaol S.H., LL,M	(.....)

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 5 Juni 2015

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah penulis panjatkan puji syukur kepada Allah SWT, karena atas rahmat dan hidayah-Nya akhirnya penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Penulisan skripsi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari pelbagai pihak, mulai dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan skripsi ini sangatlah sulit bagi penulis untuk menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Dekan yang luar biasa, Prof Topo Santoso, penulis banyak belajar dari beliau akan arti perjuangan hidup untuk mencapai cita-cita. Bang Dian Puji selaku Ketua Bidang Studi HAN yang sangat baik hati dan murah senyum kepada mahasiswanya. Pembimbing tercinta, Ibu Yuli, yang sangat perhatian terhadap penulis dalam menyusun skripsi ini. Semoga Allah membalas kebaikan Bapak dan Ibu semuanya.
2. Bapak Akhmad Budi Cahyono, selaku Pembimbing Akademik selama penulis berkuliah di Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
3. Dr Taufik Ramlan, Fithra Faisal Hastiadi P.hD, dan Try Sutrisno S.Si. Telah tulus ikhlas membimbing dan membina penulis untuk terus menjadi pribadi muslim yang baik. Menitipkan semangat belajar yang tinggi kepada penulis. "*Jangan takut bermimpi menjadi pemimpin dunia nak, pemimpin yang hanya takut tunduk akan kekuasaan-Nya*"
4. Orang tua penulis, Suratijo dan Sumiyati, yang telah membesarkan penulis dengan penuh kasih sayang dan kesabaran. Terima kasih telah mengajari anakmu ini untuk senantiasa hidup sederhana dan ringan tangan membantu sesama. Tidak lupa adik tersayang, Finda Agustianti, semoga kelak menjadi anak yang bisa bermanfaat bagi bangsa dan negara. Semoga Allah mempertemukan kita kembali di surga-Nya. Amiin
5. Sahabat selama berjuang di kampus tercinta, Aljefri Febrizarli, Randy Suwenli, Milan Diasta, dan Asyraf Sibili. Sukses di dunia luar sana masbro. Kita sukses bareng-bareng ya.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

6. Senior sekaligus Kakak, Bang Sakti, Bang Ali Abdillah, Bang Iwan, Bang Ari, Bang Imam, Bang Edwin, Bang Iqbal Kibe, Bang Rifki Trias, Bang Amar, Bang Ghunarsa, Mbak Iffah, Mbak Mir'a, Mbak Gusva, Mbak Ryry, Mbak Arinta, Mbak Rana dan keluarga panda lainnya yang tidak bisa disebutkan satu persatu.
7. Temen-temen FMA 2011, Ahmad Ghozi, Fahri Handika, Afif, Catur Alfath, Putri Sukma, Andi, Camila, Egi Mahira, Fithrah, Harga Adi, Iffah Karimah, Muthi, Asma, Rodliyathun dan M Iqbal. Kalian semua hebat-hebat!
8. Adik-adik ADK tercinta, Adlul Hamidi, Annafi, Asih Riska, Edwin, Dea Endira, Eno, Fahmi Kaffah, Rico, Ghaida, Khrisna Vesa, M Surya. Tetap semangat ya kuliahnya.
9. Kepengurusan Serambi FHUI tempat penulis belajar memimpin, maafkan ya jika selama satu tahun belum memberikan hasil terbaik. Terima kasih sudah menjadi tim keren dalam berorganisasi.
10. Hakim Mahkamah Mahasiswa UI, Evandri, Resa Raditya, Rafli, Bima. Disini kita belajar bareng bagaimana jadi Hakim yang adil. Tidak lupa Sekjen, Bani Rahmania dan Panitera, Siska Trisia. Terima kasih atas kesediaan kalian untuk membantu Kami selama bertugas.
11. Teman satu kos "Perjaka Wicaksana", Bahrain, Cahyo, Erlan, Gilang, Alif, Edwin, Afif, Hegi Adhi, Richard, Satrio, Setia Ahdi, Yusaq, Bang Fadhli, Bang Erlan, Bang Norris, Bang Ridha.
12. Teman-teman lainnya yang tidak dapat disebutkan satu persatu dalam skripsi ini.

Akhir kata, penulis hanya berharap kepada Allah SWT berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga skripsi ini dapat membawa manfaat bagi perkembangan ilmu hukum pada khususnya.

Depok, 5 Juni 2015

Hanry Ichfan A

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama	: Hanry Ichfan A.
NPM	: 1106002570
Program Studi	: Ilmu Hukum
Fakultas	: Hukum
Jenis Karya	: Skripsi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah Saya yang berjudul:

PARADOKSAL STATUS HUKUM KEUANGAN BUMN PERSERO SEBAGAI KEUANGAN NEGARA (Analisa Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013 Perihal Pengujian UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)

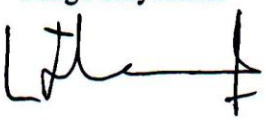
Beserta perangkat yang ada. Dengan Hak Bebas Royalty Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia, dan mempublikasikan tugas akhir Saya tanpa meminta izin dari Saya selama tetap mencantumkan nama Saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini Saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di: Depok

Pada Tanggal : 5 Juni 2015

Yang Menyatakan



(Hanry Ichfan A.)

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

ABSTRAK

Nama : Hanry Ichfan A.

Program Studi : Ilmu Hukum

Judul Skripsi : **PARADOKSAL STATUS HUKUM KEUANGAN BUMN PERSERO SEBAGAI KEUANGAN NEGARA** (Analisa Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013 Perihal Pengujian UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)

Adanya Ruang lingkup yang sangat luas terhadap pengertian keuangan negara, menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap pengelolaan dan pertanggungjawaban BUMN Persero. Di antaranya hilangnya prinsip badan hukum yang membedakan status uang dan kepemilikan suatu badan usaha. Hal ini mendorong pemeriksa dan penuntut umum mengategorikan semua perbuatan melanggar hukum dalam bidang hukum publik maupun bidang hukum privat sebagai kerugian negara. Penulisan skripsi ini bertujuan untuk mengetahui apakah keuangan BUMN Persero termasuk ke dalam keuangan negara dan bagaimana implikasi status hukum keuangan BUMN Persero setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi. Metode penulisan skripsi ini menggunakan *yuridis normatif* dan bertumpu pada data sekunder yang disajikan secara deskriptif analisis. Hasil penulisan menunjukkan bahwa berlakunya pengawasan dan pemeriksaan negara terhadap BUMN Persero dengan prinsip *Business Judgment Rules*. Badan Pemeriksa Keuangan dinyatakan tetap berwenang memeriksa BUMN Persero oleh karena keuangan BUMN Persero termasuk ke dalam keuangan negara.

Kata Kunci : BUMN Persero, Keuangan Negara, Status Hukum Keuangan.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

ABSTRACT

Name : Hanry Ichfan A.

Study Program : Law

Title of Thesis : **THE PARADOX OF THE LEGAL STATUS OF SOE PERSERO AS FINANCIAL STATE** (Analysis of the ruling of the Constitutional Court Number. 62/PUU-XI/2013 subject testing Act Number. 17 of 2003 about The Finances of The State and Act Number. 15 of 2006 about Badan Pemeriksa Keuangan against the Constitution of The Republic of Indonesia 1945)

There is a very broad scope of understanding of finances of the state give rise to legal uncertainty for the management and accountability SOE Persero. Including the loss of the principle of legal entity that distinguish the status of money and possession of a business entity. This prompted the examiner and the public prosecutor categorize all unlawful actions in the field of public law and private law areas as state losses. The writing of this thesis aims to find out whether the financial SOE Persero belong to the finances of the State and how the financial implications for the legal status of SOE Persero after the Constitutional Court decisions. This thesis writing method using the normative juridical and based on secondary data will be presented in descriptive analysis. The results of the writing shows that the enactment of supervision and examination of SOE Persero with the principle of business judgment rules. Badan Pemeriksa Keuangan are declared authorities to check SOE Persero.

Key words : State Owned Enterprises (SOE Persero), Finances of The State, The Legal Status of Financial.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS iii

HALAMAN PENGESAHAN iv

KATA PENGANTAR v

HALAMAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH vii

ABSTRAK viii

ABSTRACT ix

DAFTAR ISI x

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah 1

1.2. Perumusan Masalah 11

1.3. Tujuan Penulisan 11

1.4. Manfaat Penulisan 12

1.5. Kerangka Konsepsional 12

1.6. Metode Penelitian 13

1.7. Sistematika Penulisan 16

BAB II KEBERADAAN BUMN PERSERO SEBAGAI BADAN HUKUM

2.1. Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

2.1.1. Badan Usaha 17

2.1.2. Pengertian dan Peranan BUMN 19

2.1.3. Sejarah dan Perkembangan BUMN 25

2.2. Teori Badan Hukum sebagai Subjek Hukum

2.2.1. Pengertian Badan Hukum 30

2.2.2. Teori-Teori Badan Hukum 36

2.2.3. Pembagian Badan Hukum 40

2.3. Kekayaan Badan Hukum Terpisah dengan Kekayaan Pendiri, Pemilik, dan Pengurus 42

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

2.4. Tanggung Jawab Perbuatan yang Dilakukan Badan Hukum 44

BAB III KONSEP HUKUM KEUANGAN NEGARA DALAM BUMN PERSERO

3.1. Tinjauan Umum Hukum Keuangan Negara

3.1.1. Pengertian Keuangan Negara Menurut Ahli 47

3.1.2. Pengertian Keuangan Negara Menurut UUD 1945 dan Peraturan Perundang-undangan 53

3.2. Fatwa Mahkamah Agung Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006 69

3.3. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011 75

3.4. Transformasi Hukum Uang Negara Menjadi Uang BUMN 78

3.5. Penyertaan Modal Negara kepada BUMN sebagai Kekayaan Negara yang Dipisahkan 82

3.6. Pihak yang Berwenang Memeriksa BUMN Persero 88

3.7. Paradoks Kerugian BUMN Persero dan Kerugian Negara 91

BAB IV ANALISA PUTUSAN MK NOMOR 62/PUU-XI/2013 PERIHAL PENGUJIAN UU NOMOR 17 TAHUN 2003 TENTANG KEUANGAN NEGARA DAN UU NOMOR 15 TAHUN 2006 TENTANG BADAN PEMERIKSA KEUANGAN TERHADAP UUD 1945

4.1. Kasus Posisi 99

4.2. Analisis Putusan 112

4.3. Implikasi Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Pemeriksaan BUMN Persero 129

BAB V PENUTUP

5.1. Kesimpulan 134

5.2. Saran 135

Daftar Kepustakaan

Lampiran

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

BAB I
PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Negara Indonesia telah melakukan perubahan konstitusi, Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebanyak empat kali. Meskipun demikian, definisi keuangan negara belumlah mempunyai pemahaman yang sama di dalam peraturan perundang-undangan. Adanya perbedaan mengenai keuangan negara ini pada dasarnya menunjukkan ketidakmampuan konstitusi Indonesia untuk merumuskan definisi keuangan negara. Bahkan dalam perubahan ketiga UUD 1945, masih meninggalkan sejumlah permasalahan yang sangat penting yakni materi muatan dan rumusannya yang tidak mencerminkan suatu Undang-Undang Dasar.[1]

Perubahan ketiga yang dilakukan oleh MPR hasil pemilu 1999, Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 diubah menjadi *"Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat"*, dan Pasal 23C UUD 1945 menyatakan *"Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang"*. Ketentuan dalam Perubahan ketiga yang tercermin dalam dua pasal tersebut pada dasarnya tidak menjelaskan hakikat keuangan negara. Menurut Jusuf L. Indradewa, perubahan ketiga membawa kesulitan pemahaman oleh karena tidak mendefinisikan keuangan negara secara jelas, yakni apakah keuangan negara termasuk keuangan daerah otonom dan keuangan BUMN/BUMD. Hal ini akan membawa dampak hukum sangat serius bagi pemerintah maupun badan usaha baik milik negara, daerah maupun milik swasta.[2]

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23C UUD 1945 selanjutnya diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Pasal 1 angka 1 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat

[1] Dian Puji N. Simatupang, *Determinasi Kebijakan Anggaran Negara Indonesia: Studi Yuridis*, (Jakarta: Papas Sinar Sinanti, 2005), hlm 45.

[2] Dian Puji N. Simatupang, *Ibid*., hlm. 83.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.[3] Selanjutnya dalam Pasal 2 UU Keuangan Negara, pengertian keuangan negara sebagaimana dalam pasal 1 angka 1 tersebut dirinci menjadi:

a. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
b. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
c. penerimaan negara;
d. pengeluaran negara;
e. penerimaan daerah;
f. pengeluaran daerah;
g. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;
h. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka menyelenggarakan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
i. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan oleh pemerintah[4].

Dampak hukum baik oleh Undang-Undang Dasar maupun undang-undang yang mengatur pengertian dan ruang lingkup keuangan negara sekaligus mengatur tata cara pengelolaan dan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab di atas tidak mendasarkan pada kaidah hukum yang berlaku terhadap lingkungan kuasa hukum (*rechtsgebeid*) yang berlaku terhadap negara dan daerah sebagai badan hukum publik. Kekeliruan dalam menerapkan hukum yang berlaku bagi badan hukum tersebut membawa akibat salahnya rumusan pengertian atau definisi dari objek yang diatur.[5]

---

[3] Indonesia, *Undang-undang tentang Keuangan Negara*, UU Keuangan Negara, UU No. 17 Tahun 2003, LN No. 47, TLN No. 4286. Pasal 1 angka 1.

[4] Indonesia, *Undang-undang tentang Keuangan Negara*, UU Keuangan Negara, UU No. 17 Tahun 2003, LN No. 47, TLN No. 4286. Pasal 2.

[5] Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktek, dan Kritik*, cet 3, (Jakarta:Rajawali Pers, 2013), hlm. 83.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

Adanya ruang lingkup yang sangat luas terhadap pengertian keuangan negara menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap pengelolaan dan pertanggungjawaban BUMN Persero.[6] Jusuf L. Indradewa memberikan kritik atas definisi keuangan negara pada Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 yang secara prinsip tidak membedakan status uang dan kepemilikan kekayaan dalam suatu badan usaha. Menurutnya, perlu ditegaskan bahwa keuangan negara adalah keuangan yang sepenuhnya menjadi hak atau kekayaan negara sebagai badan hukum dalam menjalankan fungsi-fungsi kenegaraan, yakni Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Demikian pula dengan BUMN Persero sebagai badan hukum privat yang mempunyai status kemandirian, memiliki keuangan dan kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan negara sebagai saham. [7]

Masuknya kekayaan dan pengelolaan keuangan BUMN dan BUMD dalam APBN dinilai dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penggunaan APBN untuk kemakmuran rakyat. Argumentasi itulah yang menjadi dasar bagi Pemohon untuk mengajukan Pengujian Pasal 2 huruf g dan huruf i Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara kepada Mahkamah Konstitusi.[8] Pada sidang pendahuluan yang digelar 22 Mei 2013 lalu. Arifin P. Soeria Atmadja sebagai Pemohon sekaligus guru besar hukum keuangan negara menyatakan bahwa APBN berpotensi tidak digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat sebagai tujuan bernegara. Fungsi APBN untuk meningkatkan dan mengembangkan kapasitas pendidikan pun dapat tidak tercapai. Padahal, APBN salah satunya bersumber dari pajak yang dibayarkan oleh warga negara.[9] Hal tersebut terjadi karena APBN digunakan untuk menutup kerugian atau

[6] Seperti BUMN tunduk pada UU Kekayaan Negara dan UU Perbendaharaan Negara, pemahaman bahwa aset BUMN merupakan bagian dari aset Negara, pemeriksaan BUMN mengacu pada UU BPK, dan banyak instansi/lembaga Pemerintah yang terlibat dalam pengurusan BUMN.

[7] Arifin P. Soeria Atmadja dalam Natasya Lestari, *Peran Badan Pemeriksa Keuangan dan Akuntan Publik dalam Proses Audit Keuangan Badan Usaha Milik Negara Persero dari Segi Hukum Keuangan Publik*, (Skripsi Sarjana Universitas Indonesia, Depok 2006).

[8] Keenam Pemohon yang menjadi Pemohon Perkara No. 48/PUU-XI/2013 dimaksud, yaitu Arifin P. Soeria Atmadja, Sigid Edi Sutomo, Machfud Sidik, Tjip Ismail, Darminto Hartono, dan Dian Puji Simatupang.

[9] Mahkamah Konstitusi, "Kekayaan BUMN Termasuk Keuangan Negara", *Konstitusi*, (Oktober 2014), hlm. 32.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

ketidakpastian pada BUMN atau BUMD atau kegiatan usaha lainnya yang mendapatkan fasilitas pemerintah. [10] Kekhawatiran ini terjadi disebabkan oleh karena rumusan Pasal 2 huruf g dan huruf i Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 berbunyi "*kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah*". Ketentuan tersebut menurut Pemohon dapat menyebabkan risiko fiskal dan kerugian bagi negara, sebab kekayaan dan pengelolaan keuangan BUMN dan BUMD masih dimasukkan dalam APBN seperti yang diatur dalam Pasal 2 huruf g dan huruf i tersebut.[11]

Pemohon beranggapan bahwa seharusnya pengelolaan kekayaan dan keuangan BUMN dan BUMD dipisahkan dari APBN. Hak-hak konstitusional Para Pemohon sebagai warga negara yang taat membayar pajak dan berhak mendapat pelayanan yang sama dari negara juga tercederai bila APBN digunakan untuk menutupi kerugian atas ketidakpastian pada BUMN dan BUMD. Hal ini juga menciptakan pengelolaan APBN dan distribusi risiko keuangan negara yang tidak efisien bagi negara.[12] Inefisiensi tersebut menyebabkan adanya pembatasan alokasi sumber daya anggaran pendapatan dan belanja negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam tujuan bernegara, yaitu pada anggaran belanja untuk penelitian serta pengembangan kapasitas melalui pendidikan dan pelatihan yang rutin dan berkelanjutan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang badan Usaha Milik Negara, Pasal 1 angka 1 menyebutkan bahwa kekayaan BUMN yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki negara melalui penyertaan secara langsung termasuk ke dalam kekayaan negara yang dipisahkan. Hal ini menyimpulkan bahwa kekayaan BUMN pada hakikatnya merupakan kekayaan yang terpisah dari kekayaan negara.

---

[10] Dalam sejarah pernah terjadi BUMN mengalami beban utang yang besar dan bahkan membuat negara nyaris bangkrut. Yakni kasus Pertamina tahun 1975, di mana beban utangnya 10,5 miliar dollar, tetapi kemampuan keuangan negara kecil sekali, tidak kurang dari 1 miliar.

[11] Mahkamah Konstitusi, *Ibid.*, hlm. 34.

[12] "Inefisiensi Anggaran Terlalu Besar, Bagaimana Mengatasinya?," <http://www.jurnalparlemen.com/view/3012/inefisiensi-anggaran-belanja-terlalu-besar-bagaimana-mengatasinya.html> 26 Januari 2015.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

Perbedaan definisi keuangan negara dan tidak diterapkannya peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keuangan negara secara tepat, terutama perihal persepsi yuridis mengenai pengelolaan, tanggung jawab, pengawasan/pemeriksaan keuangan negara yang keliru, mendorong pengawas/pemeriksa dan penuntut umum mengategorikan semua perbuatan melanggar hukum dalam lapangan hukum publik maupun privat sebagai kerugian negara. Hal ini berimplikasi pada meningkatnya tuntutan pidana korupsi atas pengelolaan keuangan di BUMN Persero.[13]

Dalam prakteknya, terdapat fenomena kontradiktif terhadap dakwaan dan tuntutan kepada para terdakwa di pengadilan yakni timbulnya putusan yang berbeda karena perbedaan pola pikir di antara para hakim dalam menafsirkan unsur merugikan keuangan negara. Para hakim berbeda pendapat perihal apakah perbuatan terdakwa merugikan keuangan negara atau tidak, dan apakah keuangan BUMN Persero termasuk ke dalam ruang lingkup keuangan negara atau bukan.[14]

Sebagai contoh, perkara yang diputus tahun 2009 atas Ir. Hariadi Sadono (Direktur PT. PLN Jawa Bali), dengan putusan Omay Komar Wiraatmadja (Direktur Utama PT. Pupuk Kaltim). Ir. Hariadi Sadono divonis bersalah dan dijatuhkan hukuman penjara selama 6 (enam) tahun. Sedangkan Omay Komar Wiraatmadja divonis bebas oleh Pengadilan Negeri Jakarta Selatan. Hakim menilai Omay Komar Wiraatmadja tidak terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah menurut hukum melakukan tindak pidana korupsi secara bersama-sama dan berlanjut sebagaimana didakwakan oleh penuntut umum yang diduga merugikan keuangan negara.[15] Unsur merugikan keuangan negara sering kali

---

[13] Arifin P. Soeria Atmadja, *Ibid*., hlm. 105.

[14] "Solusi Problematika Disparitas Pemidanaan Korupsi," <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt52a9e16b50814/solusi-problematika-disparitas-pemidanaan-korupsi>25 Januari 2015.

[15] Putusan Hakim Pengadilan Tindak Pidana Korupsi pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor Putusan: 27/Pid.B/TPK/2009/PN.JKT.PST di mana Hakim mengadili dan menyatakan Ir. Hariadi Sadono telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana korupsi yang dilakukan bersama-sama. Kemudian menjatuhkan pidana terhadap terdakwa berupa pidana penjara selama 6 (enam) tahun, dan denda sebesar Rp. 300.000.000,- (tiga ratus juta rupiah). Dan [15] Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan Nomor: 2123/Pid.B/2006 /PN.Jaksel, tertanggal 23 Februari 2007 yang menyatakan Omay Komar Wiraatmadja tidak terbukti bersalah.

dijadikan dasar pembenar oleh penuntut umum untuk mengajukan kasus korupsi ke pengadilan meskipun dugaan tindak pidana ini terjadi di tubuh BUMN yang bentuknya Perseroan Terbatas maupun Perum.

Bentuk badan hukum Persero atau Perusahaan Perseroan merupakan salah satu bentuk Badan Usaha Milik Negara, di samping bentuk Perum, bentuk Persero dirancang seperti laiknya Perseroan Terbatas (PT). Berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang BUMN (UU BUMN), Persero didefinisikan sebagai Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk perseroan terbatas dengan modal minimal 51% (lima puluh satu persen) dimiliki Negara dengan tujuan mengejar keuntungan. Modal ini adalah minimal modal, dengan demikian semua perusahaan berbentuk PT adalah Persero apabila sahamnya antara 51% sampai dengan 100% dimiliki Negara.

Tujuan dibentuknya BUMN merupakan sebagai salah satu badan pemerintah yang memberikan sumbangsih terhadap penerimaan negara guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat sebagaimana amanat Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.[16] Menurut Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang BUMN, tujuan didirikan secara khusus untuk mengejar keuntungan, menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi hajat hidup orang banyak dan menjadi perintis kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan sektor swasta maupun koperasi serta turut memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah.

Dipilihnya bentuk Persero tersebut sebagai usaha negara memiliki konstruksi hukum yang sama dengan PT, tentu mempunyai alasan-alasan tertentu. Karakter yang menarik pada PT adalah statusnya sebagai badan hukum yang mempunyai tujuan tertentu, organisasi yang teratur, bersifat terus menerus, dan memiliki kekayaan terpisah *(separate legal entity)* dan modal yang terbagi atas saham-saham *(shares)*.[17]

---

[16] Pandji Anoraga, *BUMN Swasta dan Koperasi*, cet 1, (Jakarta: PT Dunia Pustaka Jaya, 1995), hlm. 2.

[17] Wida Adriyani, dalam artikelnya yang berjudul "Kerugian Negara Pada Pengelolaan Persero", Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya hlm 2. Yang mengutip dari Chidir Ali, *Badan Hukum*, cet, 3. (Bandung: Alumni, 2005).

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

Konsekuensi hukum dari adanya *separate legal entity* adalah agar Persero dapat memiliki kekayaan dan bertindak sebagai subyek hukum sendiri atau *rechtpersoon*, membuat perjanjian, menuntut dan dituntut, melaksanakan hak-hak dan kewajiban yang diberikan oleh negara atau dalam istilah Chidir Ali agar mempunyai *rechtsbevoegdheid*.[18] Dengan terlepasnya Persero dari kekuasaan negara, mempunyai arti bahwa segala akibat dan hutang yang timbul dari kegiatan Persero sebagai subyek hukum harus ditanggung oleh Persero sendiri. Tagihan pada Persero tidak dapat dituntut kepada harta kekayaan pribadi pengurus maupun pemegang sahamnya terkecuali terdapat unsur melawan hukum atau kelalaian. Sehingga para pihak ketiga hanya dapat menuntut sebatas harta Persero saja, dan tidak dapat menggugat pada negara.[19]

Dilihat dari status keuangan yang terdapat di BUMN Persero, termasuk ke dalam kekayaan negara yang dipisahkan. Pemisahan kekayaan negara ini mengandung makna dan konsekuensi di mana pemerintah menyisihkan kekayaan negara untuk dijadikan modal pendirian perusahaan guna meningkatkan kegiatan usahanya. Pengertian pemisahan kekayaan negara berdasarkan penjelasan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang BUMN menyatakan:

> *"Yang dimaksudkan dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat".*

Namun begitu, pengertian ini kembali menjadi bias ketika disandingkan dengan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang mengatakan bahwa segala kekayaan negara dipisahkan masuk ke

[18] Wida Adriyani, *Ibid*.,

[19] Rudhi Prasetya, *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas,disertai Ulasan UU No. 1 Tahun 1995,* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1995), hlm. 2.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

dalam lingkup keuangan negara dan tunduk pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Lalu selanjutnya apakah penyimpangan keuangan dalam BUMN Persero dapat dikategorikan sebagai korupsi? Hal ini disebabkan status hukum uang dalam BUMN adalah uang privat, bukan berada dalam lingkup hukum publik. Hal semacam ini tidak terlepas dari definisi keuangan negara yang terdapat dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yaitu:[20]

> *Keuangan negara yang dimaksud adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:*
>
> *a. berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggung jawaban pejabat negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;*
>
> *b. berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggung jawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.*

Menurut Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003 tentang BUMN menyatakan penyertaan negara merupakan kekayaan negara yang dipisahkan.[21] Pada saat kekayaan negara telah dipisahkan, kekayaan tersebut bukan lagi masuk di ranah hukum publik, akan tetapi masuk ke dalam ranah hukum privat. Dengan demikian, jika terjadi kerugian di suatu BUMN Persero, kerugian tersebut bukan

[20] Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU No. 31 tahun 1999, LN No. 140 Tahun 1999 TLN No. 3672, Penjelasan Umum Pasal 2 ayat (1).

[21] Indonesia, *Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara*, UU No. 19 tahun 2003, LN No. 137 Tahun 2003, TLN No. 4617, Ps 1 ayat (1).

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

merupakan kerugian negara melainkan kerugian perusahaan atau lazim juga disebut risiko bisnis sebagai badan hukum privat.[22]

Permasalahan lain yang timbul adalah terkait status hukum keuangan BUMN Persero yang berdampak terhadap pemeriksaan keuangan BUMN Persero. Masuknya BUMN Persero sebagai salah satu objek pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dinilai telah melanggar beberapa kaidah hukum, khususnya hukum keuangan negara dan doktrin hukum tentang Perseroan Terbatas. Masuknya BUMN Persero ke dalam lingkup objek pemeriksaan BPK tidak terlepas dari salah kaprahnya konstruksi mengenai keuangan publik yang terjadi hingga saat ini.[23]

Secara konstitusional. Pengaturan BPK dalam UUD 1945 sebelum perubahan hanya diatur dalam pasal 23 ayat (5) yang berbunyi: "*Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang pengaturannya ditetapkan dengan Undang-Undang*. Sementara setelah perubahan ketiga UUD 1945, pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan dilakukan oleh suatu lembaga negara yang bernama Badan Pemeriksa Keuangan yang diperjelas dalam Pasal 23E ayat (1) yang berbunyi: "*Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksaan Keuangan yang bebas dan mandiri*".

Bebas di sini diartikan dapat melakukan segala tindakan terkait pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dengan tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sementara frase mandiri berarti dalam melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara tidak boleh dipengaruhi oleh siapa pun. Salah satu yang menjadi

[22] Arifin P. Soeria Atmadja, Aspek Hukum Kerugian Negara pada Perseroan Terbatas yang Sahamnya Antara lain Dimiliki oleh Pemerintah, (Makalah yang disampaikan pada Diskusi Intern Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 27 Juni 2002, hlm. 5.

[23] Dian Puji Simatupang, *Arsitektur Keuangan Publik: Suatu Konsep Pengaturan Keuangan Negara dalam Bank BUMN*, (Makalah yang disampaikan dalam Diskusi Panel *Level of Playing Field* Bank BUMN yang diselenggarakan Wartawan Keuangan dan Perbankan, Bandung 29 April 2006, hlm. 1.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

objek pemeriksaan BPK adalah BUMN Persero karena dianggap menerima dan mengelola keuangan negara dalam bentuk saham.[24]

Ketentuan mengenai objek pemeriksaan BUMN Persero ini digugat oleh Forum Hukum BUMN melalui perkara Nomor 62/PUU-XI/2013.[25] Forum Hukum BUMN tersebut menganggap ketentuan yang mendefinisikan tentang kekayaan negara tersebut telah menyebabkan terhambatnya gerak badan BUMN dalam melakukan pengembangan usaha. Pimpinan BUMN menjadi takut mengambil keputusan bisnis oleh karena khawatir apabila terseret dalam perkara korupsi yang memenuhi unsur kerugian negara.[26] Ketakutan tersebut terjadi dikarenakan Pasal 2 huruf g dan huruf i Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tidak memberikan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum, serta perlakuan yang sama di hadapan hukum dalam pengelolaan BUMN.

Dalam persidangan Pemohon menghadirkan mantan menteri keuangan di era pemerintahan Presiden Soeharto sebagai ahli, JB Sumarlin. Ahli setuju dengan Pemohon yang menyatakan UU Keuangan Negara mengandung banyak kelemahan dan berpotensi melemahkan sistem kerja usaha BUMN dalam mengejar keuntungan maksimal. Ahli mengatakan bahwa adanya campur tangan pemerintah yang ingin peraturan-peraturannya mendampingi kegiatan BUMN-lah yang menimbulkan ketidakpastian. Sebab, dana-dana yang dijadikan modal usaha lewat BUMN menjadi tidak optimal dilaksanakan untuk memperoleh keuntungan.

Problem hukum ini menarik untuk dikaji, terutama pada pertentangan kaidah hukum terkait Persero dalam kedudukannya sebagai PT (*privaatrechtelijk rehtspersoon*) yang berada dalam lingkup hukum privat, dengan penerapan hukum atau penegakan hukum terkait kepentingan-kepentingan pemerintah yang berada dalam lingkup hukum publik. Penerapan hukum publik terhadap Persero, merupakan akibat adanya pandangan bahwa Persero adalah aset negara. Beberapa

---

[24] Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, (Makassar, Rajawali Press, 2011), hlm. 81-82.

[25] Permohonan pengujian pada pokoknya, (1) mempertanyakan definisi keuangan negara dalam konteks kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN/BUMD dan (2) menggugat kewenangan BPK untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dalam hal kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN/BUMD tersebut.

[26] "Bos Peruri Minta Direksi BUMN Tidak Takut Ambil Keputusan," <http://www.merdeka.com/uang/bos-peruri-minta-direksi-bumn-tidak-takut-ambil-keputusan.html> 26 Januari 2015.

kalangan menganggap aset yang dimiliki oleh BUMN juga merupakan aset negara, termasuk negara berhak dalam melakukan pengelolaan dan pertanggung jawaban.[27]

Tulisan ini akan membahas mengenai status hukum keuangan BUMN Persero setelah adanya putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013. Pertama akan membahas bagaimana pertimbangan Hakim yang menyatakan bahwa kekayaan BUMN Persero masuk ke dalam lingkup keuangan negara. Apakah pertimbangan Hakim Konstitusi sudah tepat dalam memutus aspek hukum pengertian keuangan negara berdasarkan perspektif teori hukum keuangan publik serta apa saja implikasi hukum putusan Mahkamah Konstitusi dalam pemeriksaan BUMN Persero.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan paparan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka permasalahan yang akan diangkat oleh penulis adalah:

1. Mengapa pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 62/PUU-XI/2013 memutuskan bahwa BUMN Persero tetap termasuk ke dalam lingkup keuangan negara?
2. Bagaimana perspektif teori hukum keuangan publik terhadap pendapat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang menyatakan kekayaan BUMN Persero tetap dianggap sebagai keuangan negara?
3. Bagaimana implikasi hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia terhadap pemeriksaan BUMN Persero?

1.3. Tujuan Penulisan

Tujuan yang ingin penulis capai dari penulisan skripsi ini antara lain:

1. Mengetahui apakah keuangan BUMN Persero termasuk ke dalam lingkup keuangan negara atau tidak, sehingga dapat dikategorikan sebagai perbuatan yang memenuhi unsur kerugian negara.

[27] Maksudnya ialah negara dalam hal ini memberlakukan hukum publik pada Persero, di mana dalam membuat kebijakan didasarkan pada kemauan negara dan dalam melaporkan pertanggungjawaban kinerja diserahkan pada negara. intinya Persero tidak lagi dianggap sebagai pribadi hukum yang berdiri sendiri dan bukanlah sebagai pemegang hak dan kewajiban mandiri. Wida Adriyani, *Op. Cit*., hlm. 3.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

2. Menganalisis bagaimana implikasi status hukum pengelolaan dan pertanggungjawaban setelah adanya putusan MK, telah sesuai dengan teori hukum atau tidak.

1.4. Manfaat Penulisan

Dari penelitian serta penulisan skripsi ini, penulis berharap dapat diambil manfaat yang dapat berguna bagi masyarakat secara luas. Skripsi ini diharapkan dapat bermanfaat secara teoritis maupun praktis . Secara teoritis, penelitian dan penulisan skripsi ini diharapkan dapat berguna untuk pengembangan ilmu hukum, khususnya di bidang ilmu hukum anggaran dan keuangan publik. Secara praktis, penelitian serta penulisan skripsi ini diharapkan dapat menjelaskan adanya paradoks dalam status hukum keuangan BUMN Persero sebagai keuangan negara. di samping itu, penelitian ini dapat menjadi referensi bagi penelitian dalam rangka membahas hukum anggaran dan keuangan publik.

1.5. Kerangka Konsepsional

Dalam melakukan penelitian ini, penulis menggunakan beberapa istilah-istilah di bidang hukum. Untuk menghindari salah pengertian atas istilah-istilah pokok yang digunakan dalam penelitian ini, penulis akan memberikan pengertian yang dimaksud sebagai berikut:

1. BUMN, adalah BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) yang sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.[28]
2. Pengelolaan Keuangan Negara, adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban.[29]

[28] Indonesia, *Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara*, UU No. 19 tahun 2003. LN No. 70 Tahun 2003. TLN No. 4297, Ps. 1 angka 2.

[29] Indonesia, *Undang-Undang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara*, UU No. 15 tahun 2004. LN No. 66 Tahun 2004. TLN No. 4400. Ps. 1 angka 6.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

3. Tanggung Jawab Keuangan Negara, adalah kewajiban Pemerintah untuk melaksanakan pengelolaan keuangan negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, dan transparan, dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.[30]
4. Keuangan Negara, adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.[31]
5. Kerugian Negara, adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.[32]
6. Kekayaan Negara Yang Dipisahkan, adalah kekayaan negara yang berasal dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta Perseroan Terbatas lainnya.[33]

1.6. Metode Penelitian

Penelitian Paradoksal Status Hukum Keuangan BUMN Persero Sebagai Keuangan Negara ini merupakan penelitian yuridis-normatif, atau lebih dikenal dengan penelitian hukum kepustakaan.[34] Penelitian yuridis-normatif mengacu kepada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan serta norma-norma yang berlaku dan mengikat masyarakat, atau yang menyangkut kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat. Perolehan data dilakukan melalui penelitian kepustakaan yakni melalui pengumpulan data

[30] Indonesia, *Undang-Undang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara*, UU No. 15 tahun 2004. LN No. 66 Tahun 2004. TLN No. 4400. Ps. 1 angka 7.

[31] Indonesia, *Undang-Undang Keuangan Negara*, UU No. 17 tahun 2003. LN No. 47 Tahun 2003. TLN No. 4286. Ps. 1 angka 1.

[32] Indonesia, *Undang-Undang Perbendaharaan Negara*, UU No. 1 tahun 2004. LN No. 5 Tahun 2004. TLN No. 4355. Ps. 1 angka 22.

[33] Indonesia, *Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara*, UU No. 19 tahun 2003. LN No. 70 Tahun 2003. TLN No. 4297, Ps. 1 angka 10.

[34] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1994), hlm. 13.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

sekunder, yang mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Selain memperoleh data melalui penelitian kepustakaan yang didapat melalui pengumpulan data sekunder, penelitian ini juga menggunakan data primer yakni data yang diperoleh langsung dari masyarakat berupa wawancara dan pengisian kuesioner, yang bertujuan untuk menunjang studi kepustakaan yang telah dilakukan.

Bahan hukum primer, terdiri dari bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari norma atau kaidah dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, yurisprudensi, traktat dan bahan hukum dari zaman penjajahan.[35] Khusus untuk penelitian ini, bahan hukum primer yang akan digunakan antara lain:

1. Undang-Undang tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, LN. No. 47. TLN. No. 4286.
2. Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, LN. No. 5. TLN. No. 4355.
3. Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang Nomor 19 tahun 2003, LN. No. 70. TLN. No. 4297.
4. Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, LN. No. 106. TLN. No. 4756.
5. Undang-Undang tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004, LN. No. 66. TLN. No. 4400.
6. Undang-Undang tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006, LN. No. 51. TLN. No. 4654.
7. Berbagai Peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan.

Selain bahan hukum primer, penulis juga akan menggunakan bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian,

[35] Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet 3, (Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2008), hlm. 52.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

hasil karya dari kalangan hukum dan sebagainya.[36] Dalam penelitian ini, bahan hukum sekunder yang digunakan adalah buku-buku yang membahas hukum anggaran dan keuangan publik dan sebagainya. Sedangkan bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, ensiklopedia dan sebagainya.[37] Dalam penelitian ini, bahan hukum tersier yang akan digunakan adalah Kamus Bahasa Belanda, *Black Law Dictionary* dan beberapa abstrak yang berkaitan dengan penelitian ini.

Penelitian ini disebut sebagai penelitian yang bersifat deskriptif-analitis karena bertujuan untuk mendeskripsikan status hukum pengelolaan keuangan dan pertanggungjawaban BUMN Persero sebagai keuangan negara. Adapun analisis dilakukan dengan metode kualitatif, yaitu analisis data yang dilakukan berdasarkan kualitas data untuk memperoleh gambar permasalahan secara mendalam secara dalam dan komprehensif. Melalui metode pengolahan tersebut, akan dilakukan pendekatan pada laporan apa yang terjadi, mengapa sesuatu terjadi, dan akibat dari kejadian tersebut. Sehingga selanjutnya dapat diperoleh gambaran secara lengkap tentang permasalahan yang terjadi.

Sedangkan tipe penelitian ini dapat dilihat dari beberapa sudut, yaitu:

1. Dari sudut sifatnya, penelitian yang penulis lakukan bersifat eksplanatoris (menjelajah), karena penulisan ini bertujuan untuk menggambarkan atau menjelaskan lebih dalam suatu gejala, dan penelitian ini bersifat mempertegas hipotesa yang ada.[38]
2. Dari sudut bentuknya, penelitian yang penulis lakukan merupakan penelitian evaluatif, karena penulis akan memaparkan serta memberikan penilaian atas kegiatan atau program yang telah dilaksanakan.[39]

---

[36] Soerjono Soekanto, *Ibid.,*

[37] *Ibid.,*

[38] Sri Mamudji, Hang Rahardjo, Agus Supriyanto, Daly Erni, dan Dian Puji Simatupang, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 4.

[39] *Ibid.,*

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

3. Dari sudut tujuannya, penelitian yang penulis lakukan merupakan penelitian *problem finding*, karena tujuan penelitian ini adalah untuk menemukan permasalahan dan solusi sebagai akibat suatu kegiatan.[40]
4. Dari sudut ilmu yang digunakan, penelitian ini merupakan penelitian monodisipliner, karena penelitian ini didasarkan pada satu disiplin ilmu.[41]

1.7. Sistematika Penulisan

Dalam menguraikan permasalahan dan pembahasan penelitian yang berjudul "Paradoksal Status Hukum Keuangan BUMN Persero Sebagai Keuangan Negara" penulis membagi ke dalam lima bab. Adapun sistematika penulisannya adalah sebagai berikut:

Bab I Bab ini berisi tentang latar belakang masalah dari penulisan tentang status hukum pengelolaan dan pertanggungjawaban BUMN Persero, pokok permasalahan yang diangkat, tujuan penulisan, manfaat penulisan, kerangka konsepsional, metode penelitian yang digunakan, serta model operasional penelitian.

Bab II Bab ini berisi tentang KEBERADAAN BUMN PERSERO SEBAGAI BADAN HUKUM (Badan Usaha Milik Negara: Definisi Badan Usaha, Pengertian dan Peranan BUMN, Sejarah dan Perkembangan BUMN di Indonesia; Teori Badan Hukum Sebagai Subjek Hukum: Pengertian Badan Hukum, Teori-teori Badan Hukum, Pembagian Badan Hukum; Kekayaan Badan Hukum Terpisah dengan Kekayaan Pendiri, Pemilik dan Pengurus; Tanggung Jawab Perbuatan yang Dilakukan Organ Badan Hukum).

Bab III Bab ini berisi tentang KONSEP HUKUM KEUANGAN NEGARA DALAM BUMN PERSERO (Tinjauan Umum Hukum Keuangan Negara: Pengertian Keuangan Negara Menurut Ahli dan Peraturan Perundang-undangan; Fatwa Mahkamah Agung Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006; Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor

[40] *Ibid*., hlm. 5.

[41] *Ibid*.,

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

77/PUU-IX/2011; Transformasi Hukum Uang Negara Menjadi Uang BUMN; Penyertaan Modal Negara Kepada BUMN Sebagai Kekayaan Negara yang Dipisahkan: Penyertaan Modal Negara pada BUMN, Kekayaan BUMN sebagai Kekayaan yang Dipisahkan; Pihak yang Berwenang Memeriksa BUMN Persero; Paradoks Kerugian BUMN Persero dan Kerugian Negara).

Bab IV Bab ini akan menganalisis Putusan MK No. 62/PUU-XI/2013 Perihal Pengujian UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, yang berisikan kasus posisi sebagai dasar Permohonan, pertimbangan Majelis Hakim Konstitusi terhadap pokok perkara, dan implikasi putusan MK terhadap pemeriksaan BUMN Persero.

Bab V Bab ini berisi kesimpulan dan saran yang berkaitan dengan status hukum uang BUMN Persero sebagai keuangan negara.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

BAB II
TINJAUAN UMUM
KEBERADAAN BUMN PERSERO SEBAGAI BADAN HUKUM

2.1. Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

2.1.1. Badan Usaha

Sebelum menguraikan mengenai Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dalam tulisan ini akan menjelaskan terlebih dahulu mengenai perusahaan sebagai bentuk badan usaha. Suatu perusahaan dianggap ada apabila memenuhi beberapa kriteria di antaranya:[42]

a. terus menerus

   bahwa usaha yang secara insidental tidak mungkin dimasukkan dalam arti perusahaan. Perusahaan harus memiliki kegiatan yang bersifat berkelanjutan yang kemudian dijabarkan dalam alur kerja yang jelas.

b. terang-terangan

   hal ini karena berhubungan dengan pihak ketiga, dan usaha harus diketahui umum. Usaha yang dilakukan secara diam-diam tidak mungkin dimasukkan dalam arti perusahaan.

c. dalam kedudukan tertentu

   hal ini oleh karena pengusaha dalam menjalankan usaha harus memperdagangkan benda, atau memberikan jasa.

d. dengan maksud mencari keuntungan

   keuntungan di sini dimaksudkan sebagai upah atas jasa-jasanya, organisasinya, kerjanya dan modalnya. Kemungkinan untuk menderita kerugian, sebagai risiko di dalam suatu usaha, tidaklah merupakan unsur untuk pengertian perusahaan. Unsur ini tidak perlu diartikan keuntungan bagi dirinya sendiri, tetapi juga keuntungan bagi orang lain.

e. bersifat komersial

   bahwa dalam suatu perusahaan harus diadakan pembukuan dalam segala sesuatunya, dan harus ada keperluan untuk mengadakan perhitungan

[42] Eddy Mulyadi Soepardi, *Persepsi Kerugian Keuangan Negara,* dalam makalahnya yang berjudul *Pembuktian Unsur Kerugian Negara dan Perhitungannya dalam Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta, 2007), hlm. 9-8.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

tentang laba-rugi yang dapat diperkirakan atau dengan singkatnya suatu usaha itu dijalankan menurut cara-cara yang lazim di dalam perdagangan yang dipakai.

Menurut A. Ridwan Halim, pengertian mengenai badan usaha terdiri dari beberapa unsur sebagai berikut:[43]

a. badan usaha merupakan perwujudan atau pengejawantahan organisasi perusahaan yang memberikan bentuk cara kerja, wadah kerja dan bentuk/besar-kecilnya tanggung jawab pengurus/para anggotanya.
b. badan usaha yang menghasilkan laba yang didapat dari hasil pemasaran barang/jasa yang dihasilkan oleh perusahaannya.
c. suatu badan usaha yang merupakan perwujudan dari perusahaan terorganisasi.
d. badan usaha itu wujudnya abstrak karena pada hakikatnya merupakan organisasi dari suatu perusahaan yang dapat diketahui untuk dibedakan hanyalah bentuknya yang tertulis di depan namanya. Misal: PT, CV, PN, PD dan perusahaan lainnya. Sedangkan yang dilihat secara konkret dari suatu badan usaha itu sebenarnya adalah perusahaannya.

Pada dasarnya jika ditinjau dari sudut status yuridisnya, maka badan usaha itu dapat dibedakan atas:[44]

a. badan usaha yang termasuk badan hukum
    - yang menjadi subyek hukumnya di sini adalah badan usaha itu sendiri karena ia telah menjadi badan hukum yang juga termasuk subyek hukum disampingi manusia.
    - pada badan usaha ini, harta kekayaan perusahaan terpisah dengan harta kekayaan pengurus/anggotanya.
    - akibatnya apabila perusahaan dinyatakan pailit, yang disita hanya sebatas harta perusahaan saja.
    - bentuk badan usaha yang termasuk badan hukum antara lain: PT, PN, PD, Koperasi, Perum, Perjan, Persero, Yayasan dan sebagainya.

[43] Chidir Ali, *Badan Hukum*, cet, 3, (Bandung: Alumni, 2005), hlm. 107-108.

[44] *Ibid*., hlm. 109.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

b. badan usaha yang bukan termasuk badan hukum
    - yang menjadi subyek hukum di sini adalah orang-orang yang menjadi pengurus, jadi bukan badan usahanya.
    - pada badan usaha ini harta perusahaan bersatu dengan harta pribadi para pengurus/anggotanya.
    - akibatnya, apabila perusahaan dinyatakan pailit. Maka harta pribadi ikut tersita selain harta perusahaannya.
    - bentuk badan usaha yang bukan badan hukum antara lain: Firma, CV atau Persekutuan Komanditer dan sebagainya.

2.1.2. Pengertian dan Peranan BUMN

Menurut Keputusan Menteri Keuangan RI No. 740/KMK 00/1989 yang dimaksud Badan Usaha Milik Negara (BUMN)[45] adalah badan usaha yang seluruh modalnya dimiliki oleh negara atau badan usaha yang tidak seluruh sahamnya dimiliki negara tetapi statusnya disamakan dengan BUMN yaitu:

a. BUMN yang merupakan patungan antara Pemerintah dengan pemerintah daerah.
b. BUMN yang merupakan patungan antara Pemerintah dengan BUMN lainnya.
c. BUMN yang merupakan badan-badan usaha patungan dengan swasta nasional/asing di mana negara memiliki saham mayoritas minimal 51%

Nama lain yang biasa dikenal dalam BUMN adalah *public enterprise*. Dengan demikian BUMN berisikan dua elemen esensial yakni unsur Pemerintah (*public*) dan unsur bisnis (*enterprise*). BUMN tidaklah murni Pemerintah 100 persen dan tidak juga murni bisnis 100 persen. Berapa besar persentase masing-masing elemen itu di suatu BUMN tergantung pada jenis atau tipe BUMN-nya.[46] Dalam hal Perjan unsur Pemerintah lebih besar dari unsur bisnis, sedangkan untuk

[45] Lebih lanjut menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 19 tahun 2003 tentang BUMN, menyatakan bahwa yang dimaksud BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

[46] Pandji Anoraga, *BUMN Swasta dan Koperasi: Tiga Pelaku Ekonomi*, cet 1, (Jakarta: PT Dunia Pustaka Jaya, 1995), hlm. 1.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

Persero unsur bisnisnya lebih dominan dari unsur Pemerintah. Perum boleh dikatakan *fifty-fifty*. Menurut Chairuman Armia (1989), di setiap jenis BUMN baik unsur Pemerintah maupun bisnis pasti harus ada oleh karena hal ini yang nantinya membedakan dengan perusahaan swasta dan koperasi.

BUMN mempunyai keistimewaan karakteristik, yang tidak dipunyai badan usaha lain, yang dirumuskan sebagai "*A corporation clothed with the power of government but possessed the flexibility an initiative of a private enterprise*" yakni suatu badan usaha yang 'berbaju' Pemerintah tetapi memiliki fleksibilitas dan inisiatif sebagai perusahaan swasta. Apabila diuraikan lebih lanjut maka dalam *public enterprise* ada tiga makna terkandung di dalamnya yakni *public purpose, public ownership,* dan *public control*. Dari ketiga makna itu *public purpose* lah yang menjadi inti dari konsep BUMN. Hal ini dijabarkan sebagai hasrat Pemerintah untuk mencapai cita-cita pembangunan bagi kesejahteraan bangsa dan negara. Dalam hubungan inilah BUMN sering digambarkan berperan sebagai alat untuk mencapai tujuan nasional.[47]

Untuk lebih jelas mengenai klasifikasi dan ciri-ciri yang melekat pada masing-masing bentuk BUMN. Menurut Undang-Undang No. 9 tahun 1969 tentang Bentuk Usaha Negara, perusahaan negara secara umum dikelompokkan menjadi tiga jenis:[48]

1. Usaha-usaha negara perusahaan jawatan (*Governmental Agency*)[49]
    a. makna usaha dan tujuan perusahaan: *public service* yaitu pengabdian serta pelayanan kepada masyarakat;
    b. status hukum: bukan badan hukum;
    c. hubungan organisatoris dengan Pemerintah: sebagai bagian dari departemen/ditjen (tidak otonom);

[47] Tujuan bernegara sebagaimana dimaksud dalam Alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945 yaitu memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Pandji Anoraga, *Ibid.*, hlm. 3.

[48] Kansil, C.S.T dan Christine S.T Kansil, *Hukum Perusahaan Indonesia: Aspek dalam Hukum Ekonomi,* (Jakarta: Pradnya Paramita, 2001), hlm. 280.

[49] Berdasarkan Pasal 9 UU No. 19 tahun 2003 tentang BUMN, perusahaan jawatan sudah tidak dikenal lagi sebagai jenis BUMN. Berdasarkan peraturan ini, BUMN hanya terdiri dari dua jenis yaitu perusahaan perseroan dan perusahaan umum.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

d. pemilikan/penguasaan Pemerintah: sepenuhnya dan langsung seperti terhadap bagian departemen/ditjen/direktorat;
e. pengurusan oleh Pemerintah: pimpinan adalah kepala jawatan yang diangkat oleh Pemerintah;
f. pengawasan oleh Pemerintah: langsung dan secara hierarkis fungsional, pemeriksaan oleh akuntan negara, neraca disahkan oleh menteri;
g. kekayaan atau permodalan: dari Pemerintah melalui anggaran belanja tahunan;
h. status kepegawaian: pegawai negeri;
i. ruang lingkup usaha: pada umumnya *public utility* yang bersifat vital dan strategis.[50]

2. Usaha-usaha negara perusahaan umum (*Public Corporation*)
   a. makna usaha dan tujuan perusahaan: *public service* dan profit seimbang/kondisional. Bertujuan melayani kepentingan umum (kepentingan produksi, distribusi dan konsumsi secara keseluruhan) sekaligus mencari keuntungan.
   b. status hukum: badan hukum berdasarkan UU No. 19 PRP tahun 1960 dan PP/Pendirian;
   c. hubungan organisatoris: berdiri sendiri sebagai kesatuan organisasi yang terpisah (otonom);
   d. pemilikan/penguasaan oleh Pemerintah: sepenuhnya dan tidak langsung melalui penanaman kekayaan negara yang dipisahkan;
   e. pengurusan oleh Pemerintah: pimpinan adalah suatu direksi yang diangkat oleh Pemerintah;
   f. pengawasan oleh Pemerintah: melalui pejabat atau badan hukum yang berfungsi seperti komisaris. Pemeriksaan oleh akuntan negara, neraca di sahkan menteri;
   g. kekayaan/permodalan: berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dan merupakan modal dasar Perum. Modal tidak dibagi ke dalam saham;

[50] Pandji Anoraga, *Op.Cit.*.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

h. status kepegawaian: pegawai perusahaan negara berdasarkan undang-undang tersendiri;
i. ruang lingkup kegiatan usaha: pada umumnya usaha-usaha penting berupa *public utility/service*.

3. Usaha-usaha negara perseroan (*Government/State Company*)
   a. Makna usaha dan tujuan perusahaan: profit sebagai titik berat;
   b. Status hukum: badan hukum berdasarkan UU Perseroan Terbatas dan PP/Pendirian (dengan akta notaris);[51]
   c. Hubungan organisatoris dengan Pemerintah: berdiri sendiri sebagai suatu kesatuan organisasi (otonom);
   d. Pemilikan/penguasaan oleh Pemerintah: dapat sepenuhnya atau sebagian yaitu melalui pemilikan saham secara keseluruhan atau sebagian;
   e. Pengurusan oleh Pemerintah: pimpinan adalah suatu direksi, diangkat oleh Rapat Umum Pemegang Saham;
   f. Pengawasan oleh Pemerintah: melalui dewan komisaris yang diangkat oleh Rapat Umum Pemegang Saham;
   g. Kekayaan/permodalan: dari kekayaan negara yang dipisahkan dan merupakan modal dasar Persero, untuk keseluruhan atau sebagian modal perseroan terbagi dalam saham;
   h. Status kepegawaian: pegawai perusahaan swasta biasa;
   i. Ruang lingkup kegiatan usaha: seperti pada perusahaan swasta biasa.[52]

Peranan BUMN sangat erat berkaitan dengan berbagai tujuan yang perlu dicapai BUMN, seperti yang ditetapkan dalam Undang-Undang BUMN , yang meliputi perusahaan umum dan perusahaan perseroan, menetapkan bahwa tujuan-tujuan BUMN adalah:

1. memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya. BUMN diharapkan dapat meningkatkan mutu pelayanan pada masyarakat sekaligus

[51] *Ibid*., hlm. 4.

[52] Kansil, C.S.T dan Christine S.T Kansil, *Op.,Cit.* hlm. 281-282.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

memberikan kontribusi dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional dan membantu penerimaan keuangan negara;

2. mengejar keuntungan. Meskipun maksud dan tujuan Persero adalah untuk mengejar keuntungan, namun dalam hal-hal tertentu untuk melakukan pelayanan umum, Persero dapat diberikan tugas khusus dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat. Dengan demikian, penugasan pemerintah harus disertai dengan pembiayaannya (kompensasi) berdasarkan perhitungan bisnis atau komersial, sedangkan untuk Perum yang tujuannya menyediakan barang dan jasa untuk kepentingan umum, dalam pelaksanaannya harus memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat;
3. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak. Dengan maksud dan tujuan seperti ini, setiap hasil usaha dari BUMN, baik barang maupun jasa, dapat memenuhi kebutuhan masyarakat;
4. menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi. Kegiatan perintisan merupakan suatu kegiatan usaha untuk menyediakan barang dan/atau jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat, namun kegiatan tersebut belum dapat dilakukan oleh swasta dan koperasi karena secara komersial tidak menguntungkan. Oleh karena itu, tugas tersebut dapat dilakukan melalui penugasan kepada BUMN. Dalam hal adanya kebutuhan masyarakat luas yang mendesak, pemerintah dapat pula menugasi suatu BUMN yang mempunyai fungsi pelayanan kemanfaatan umum untuk melaksanakan program kemitraan dengan pengusaha golongan ekonomi lemah;
5. turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat. [53]

Menteri Keuangan (1989) mengemukakan bahwa BUMN diharapkan berperan terutama di bidang-bidang bawah ini:

[53] Indonesia, *Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara*, UU No. 19 tahun 2003, LN No. 137 Tahun 2003, TLN No. 4617, Ps 2 ayat (1).

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

1. sebagai sumber penerimaan negara dalam bentuk berbagai pajak serta balas jasa kepada negara selaku pemilik;
2. untuk memproduksi berbagai barang dan jasa kebutuhan masyarakat sesuai dengan rencana-rencana yang tertuang program pembangunan nasional. Misalnya listrik, jasa telekomunikasi dan perhubungan, dan perumahan rakyat;
3. sebagai sumber pendapatan devisa bagi negara. Misalnya perusahaan-perusahaan perkebunan dan pertambangan;
4. pembukaan lapangan kerja, terutama pada sektor-sektor padat karya;
5. usaha-usaha untuk membantu golongan ekonomi lemah dan koperasi;
6. pengembangan wilayah di luar Jawa dengan berbagai proyek di bidang perkebunan dan industri;
7. hal-hal lain yang berkaitan dengan alih teknologi. [54]

Menurut Riyanto (1992), fungsi dan peranan BUMN di Indonesia agak unik; di satu pihak dituntut sebagai badan usaha pengemban kebijaksanaan dan program-program pemerintahan atau yang kita kenal dengan sebutan agen pembangunan, di pihak lain harus berfungsi sebagai unit usaha komersial biasa dan mampu berjalan dan beroperasi berdasarkan prinsip-prinsip usaha yang sehat. Kedua fungsi ini sering kali tidak dapat berjalan seiring atau saling menunjang dan tidak jarang justru malah bertentangan. Menjalankan fungsi sebagai agen pembangunan dalam suasana penuh kompetisi dan terlepasnya campur tangan Pemerintah berbeda dengan kondisi di mana berbagai fasilitas dan kemudahan masih tersedia. Pada masa-masa sebelum kebijaksanaan deregulasi dilontarkan BUMN yang menjalankan fungsi dan misi agen pembangunan lazimnya memperoleh fasilitas-fasilitas penunjang baik berupa subsidi dalam anggaran, bunga kredit, pajak, bea masuk, dan sebagainya maupun dukungan kemudahan lainnya yang memungkinkan badan tersebut menjalankan fungsi perannya.[55] Namun sejak periode deregulasi dan debirokratisasi dilaksanakan, di mana masing-masing BUMN dituntut untuk bertindak efisien, efektif, dan dikelola secara profesional serta wajib mampu bersaing dengan sehat, maka segala bentuk

[54] Pandji Anoraga, *Op.Cit.*, hlm. 5.

[55] *Ibid*., hlm. 8.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

kemudahan secara berangsur-angsur ditiadakan. Dengan posisi seperti ini maka para pengelola BUMN dituntut bertindak lebih bijaksana dan penuh perhitungan agar mampu menjalankan tugas dengan baik.

Melihat tujuan pembentukan BUMN tersebut, dapat disimpulkan bahwa fungsi dan tugas yang lazim sebagai badan usaha bisnis 'badan hukum' yang mencari keuntungan tetap wajib dijalankan. Namun berbagai tugas pelaksanaan program Pemerintah juga menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari tugas-tugas yang diembannya. Walaupun di bidang-bidang usaha tertentu, seperti bentuk-bentuk kegiatan yang masuk kategori menguasai hajat hidup orang banyak dan untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan oleh BUMN, namun tidak berarti mereka memiliki ruang gerak yang lebih longgar dibanding sektor swasta dalam memanfaatkan kelonggaran serta kelebihan tersebut.[56]

2.1.3. Sejarah dan Perkembangan BUMN

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan suatu badan usaha yang dibentuk sebagai manifestasi dari upaya memajukan kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan oleh *founding fathers* dalam UUD 1945.[57] Untuk mewujudkan salah satu tujuan negara dalam menyejahterakan rakyatnya,[58] maka dituangkanlah secara eksplisit dalam ketentuan pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi "*Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang bayak dikuasai oleh negara*"[59]

Melalui pasal di atas, jelas menerangkan bahwa cabang produksi yang penting yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai negara. Dalam pengertian ini, Indonesia menyatakan dirinya sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*), bahwa kesejahteraan rakyat merupakan tujuan utama pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara. Suatu konsep yang menjelaskan bahwa

---

[56] *Ibid*.,

[57] Sekretariat Jenderal DPR-RI, *Proses Pembahasan Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara Tahun 2003*, (Jakarta; Sekjen DPR RI, 2009), hlm. 200.

[58] Dewi Triwoelan Wresiningsih Soebagio, et al., *Ilmu Negara*, (Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008), hal. 50.

[59] Riant Nugroho dan Randy R. Wrihatnolo, *Manajemen Privatisasi BUMN*, (Jakarta: PT. Gramedia, 2008), hlm. 1.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

negara memegang prinsip-prinsip kesetaraan, kesempatan, pemerataan distribusi kekayaan dan tanggung jawab publik terhadap warga negara yang tidak mampu memenuhi kebutuhan minimalnya.

Makna dikuasai negara memang tidak serta merta diartikan bahwa hanya negara yang dapat secara langsung mengusahakan sumber daya alam, melainkan dapat juga dikelola oleh badan hukum selain negara dengan batasan tertentu sesuai dengan peraturan perundang-undangan salah satunya dengan mendirikan perusahaan negara atau yang kita kenal dengan BUMN. Dalam hal ini Pemerintah dapat terlibat secara langsung dengan kegiatan perekonomian tersebut, melainkan berperan sebagai regulator atau *controller*.

Mohammad Hatta merumuskan bahwa makna dikuasai oleh negara yang bukan berarti negara sendiri yang menjadi pengusaha, usahawan atau *ordemer*. Lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan negara terdapat pada pembuatan peraturan perundang-undangan guna kelancaran perekonomian nasional. Dilain hal, Mohammad Yamin berpendapat bahwa makna dikuasai oleh negara termasuk mengatur dan/atau menyelenggarakan kegiatan ekonomi.[60] Bagir Manan merumuskan arti penguasaan negara sebagai berikut:

1. penguasaan semacam pemilikan oleh negara, artinya negara melalui Pemerintah adalah satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak wewenang atasnya, termasuk bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya;
2. mengatur dan mengawasi penggunaan pemanfaatan;
3. penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara untuk usaha-usaha tertentu.

Menurut GBHN, kekuatan perekonomian kita pada dasarnya dapat digolongkan dalam tiga sektor; Pemerintah, BUMN dan koperasi. Ketiga sektor ini diharapkan dapat berkembang dengan harmonis atau dengan selaras, serasi dan seimbang sehingga mampu meningkatkan taraf hidup masyarakat.[61] Landasan konstitusional BUMN di Indonesia sebagaimana yang telah dikemukakan

[60] Fahri Hamzah, *Negara, BUMN dan Kesejahteraan Rakyat*, (Madinah: Yayasan Faham Indonesia, 2007), hlm. 41.

[61] Pandji Anoraga, *Op.Cit.*, hlm. 14.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

sebelumnya yaitu Pasal 33 UUD 1945, jadi kegiatan ekonomi dalam bentuk perusahaan yang dikendalikan oleh negara adalah dalam rangka pelaksanaan amanat konstitusi tersebut.

Eksistensi BUMN di Indonesia dimulai dari nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda. Tepat pada tanggal 14 Maret 1957, Kabinet Ali Sastroamidjojo II jatuh disertai krisis ekonomi yang parah. Kejatuhan kabinet ini seakan memperkuat indikasi bahwa pemerintahan parlementer akan membawa Indonesia ke dalam keterpurukan. Gerakan menuju ke pemerintahan Presidensial sesuai dengan UUD 1945 pun dimulai. Pada bulan November 1957, Presiden Soekarno mengumumkan penyatuan Irian Barat dengan Indonesia karena PBB gagal mengeluarkan resolusi yang mengimbau agar Belanda mau berunding dengan Indonesia untuk masalah Irian Barat.[62]

Gerakan ini menjadi titik awal dari nasionalisasi perusahaan-perusahaan milik Belanda yang beroperasi di Indonesia. Selama terjadinya nasionalisasi kepemilikan, 90 persen produksi perkebunan beralih ke tangan Pemerintah Indonesia, perusahaan perdagangan sebanyak 60 persen dan sekitar 246 pabrik, perusahaan pertambangan, perbankan, perkapalan, dan berbagai sektor jasa. Nasionalisasi mengakhiri dominasi ekonomi Belanda, sekaligus menjadi titik awal pembentukan BUMN di Indonesia. Dimulailah era etatisme (kepentingan negara di atas kepentingan rakyat). Bahkan perusahaan konglomerasi keturunan Tiongkok, Oei Tiong Ham, Concern diambil alih negara dan kini dijadikan PT Rajawali Nusantara Indonesia.[63]

Para perintis kemerdekaan menyadari bahwa Indonesia sebagai kolektivitas politik masih belum memiliki modal yang cukup untuk melaksanakan pembangunan ekonomi. Indonesia hanya memiliki sumber daya alam dan sumber daya manusia, sementara itu faktor produksi lain seperti modal dan teknologi belum tersedia. Atas dasar kenyataan inilah kemudian dirumuskan landasan

[62] H.R Daeng Naja, *Pengantar Hukum Bisnis Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2009), hlm. 29.

[63] Djokosantoso Moeljono, *Reinvensi BUMN: Empat Strategi Membangun BUMN Kelas Dunia*, cet-1, (Jakarta: Alex Media Komputindo, 2004), hlm. 28-29.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

hukum tentang asas keadilan di bidang ekonomi dan kesejahteraan yang selanjutnya dituangkan dalam konstitusi.[64]

Berawal dari hal tersebut, dirumuskanlah strategi politik ekonomi Indonesia di mana negara mengambil peran penting di bidang ekonomi untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dan pemenuhan kebutuhan masyarakat dengan cara mendirikan BUMN melalui nasionalisasi perusahaan-perusahaan Pemerintah Belanda. Nasionalisasi menyebabkan terjadinya perubahan fundamental dalam struktur perekonomian Indonesia yang mengakhiri dominasi Belanda.

Secara historis, kedudukan BUMN di Indonesia telah berlangsung sangat lama. Bentuk BUMN pertama kali yang pernah ada di Indonesia, walaupun bukan milik Pemerintah adalah *Vereenigde Oost-Indische Compaigne* (VOC) yang dibentuk dan dimiliki oleh Pemerintah Hindia-Belanda pada tahun 1602. Sebelum istilah BUMN dikenal dengan nama perusahaan IBW, perusahaan ICW ataupun perusahaan negara. Perkembangan BUMN di Indonesia sendiri secara garis besar dapat di bagi dalam empat kurun waktu:

- *Kurun waktu sebelum kemerdekaan*.[65] Kurun waktu ini mencatat adanya dua jenis BUMN, yaitu yang tunduk pada IBW (*Indische Bedrijiven Wet*) dan yang tunduk pada ICW (*Indische Comptabilitet Wet*).
- *Kurun waktu 1945-1960*.[66] Selama kurun waktu ini beberapa BUMN didirikan dengan modal nasional, seperti BNI-46. Sebelum dikeluarkannya PP No. 19 tahun 1960, BUMN dikelompokkan dalam lima kategori:
    a. tunduk pada IBW, seperti PN Gas
    b. tunduk pada ICW, setelah kemerdekaan dijadikan PN
    c. perusahaan-perusahaan Belanda dinasionalisasikan pada tahun 1957
    d. perusahaan-perusahaan swasta yang disebabkan kesulitan keuangan, pemilikannya jatuh pada Bank Industri Negara (yang kemudian sepenuhnya di konsolidasi menjadi Bapindo), atau Bank Negara Indonesia. Oleh karena bank-bank Pemerintah ini tidak

[64] Riant Nugroho dan Randy R. Wrihatnolo, *Op.,Cit.,*

[65] Zauhar, Soesilo, *et al*, *Administrasi Perusahaan Negara*, Universitas terbuka 1996.

[66] Pandji Anoraga, *Op.Cit.*, hlm 15.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

boleh menjadi pemegang saham, maka perusahaan-perusahaan ini diubah menjadi BUMN. Contoh dari BUMN ini adalah PN Intirub.

e. Yang dahulunya merupakan jawatan Pemerintah seperti PN Perhutani.

- *Kurun waktu 1960-1969*. PP No. 19 tahun 1960 dikeluarkan dalam usaha menyeragamkan cara mengurus dan menguasai serta bentuk hukum dari perusahaan negara dalam rangka sistem ekonomi terpimpin. Perusahaan negara adalah semua perusahaan dalam bentuk apa pun yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan negara Republik Indonesia, kecuali jika ditentukan lain berdasarkan undang-undang. Di samping itu masih terdapat bentuk penyertaan negara dalam bentuk PT sebagian pemilikannya oleh negara. Dalam kurun waktu ini lahir PT Hotel Indonesia Internasional, PT Sarinah.[67]
- *Kurun waktu 1969-sekarang*. Selama kurun waktu ini yang dimaksud dengan perusahaan negara (berdasarkan UU No. 9 tahun 1969) adalah Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum), dan Perusahaan Perseroan (Persero). Dalam UU No. 19 tahun 2003 hanya terdiri dari dua bentuk yaitu Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan Perseroan (Persero). Sifat usaha dari masing-masing BUMN ini memiliki penekanan berbeda. Perjan lebih menekankan pelayanan pada masyarakat. Perum lebih mengutamakan berusaha di bidang *public utility*, di samping berusaha memupuk keuntungan. Di samping itu masih ada bentuk BUMN khusus seperti Pertamina.[68]

Dalam perkembangannya keuangan negara memiliki keterikatan dengan diterapkannya suatu konsep pemerintahan di mana negara memainkan peranan kunci dalam melindungi dan memajukan kesejahteraan sosial ekonomi warga negaranya melalui pendirian BUMN. Dalam permasalahan terakhir inilah keuangan negara memiliki posisi yang sangat penting, yaitu mengoptimalkan

[67] *Ibid*., hlm. 15.

[68] *Ibid*.,

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

kinerja perangkat-perangkat fiskal seperti pajak, retribusi, dan sebagainya untuk membiayai layanan umum oleh negara serta penerimaan dividen dari BUMN.[69]

2.2. Teori Badan Hukum sebagai Subjek Hukum

2.2.1. Pengertian Badan Hukum

Subyek hukum memiliki kedudukan dan peranan yang sangat penting di dalam bidang hukum, khususnya hukum keperdataan karena subyek hukum tersebut yang dapat mempunyai wewenang hukum.[70] Istilah subyek hukum berasal dari terjemahan bahasa Belanda yaitu *rechtssubject* atau *law of subject*. Secara umum diartikan sebagai pendukung hak dan kewajiban, yaitu manusia dan badan hukum. Black's Law Dictionary memberikan pengertian badan hukum (*legal person*) adalah *An entity such as corporation, created by law given certain legal rights and duties of human being: a being, real or imaginary, who for the purpose of legal reasoning is treated more or less a huma being*.[71]

Definisi dari subyek hukum sendiri adalah segala sesuatu yang pada dasarnya memiliki hak dan kewajiban dalam lalu lintas hukum. Yang termasuk dalam pengertian subyek hukum adalah: manusia (*natuurlijkpersoon*) dan badan hukum (*rechtspersoon*). Misalnya seperti PT, PN, Yayasan, badan-badan pemerintahan lainnya.[72]

Di samping manusia sebagai pembawa hak, di dalam hukum terdapat juga badan-badan atau perkumpulan yang dipandang sebagai subyek hukum yang dapat memiliki hak-hak dan melakukan perbuatan hukum seperti laiknya manusia. Badan-badan atau perkumpulan tersebut dapat memiliki kekayaan sendiri ikut serta dalam lalu lintas hukum melalui perantara para pengurusnya, dapat digugat

---

[69] Sheggen Fan, Connie Chan-Kang, and Anit Mukherjee, *Rural and Urban Dynamics and ProvertyEvidence From China and India*. Yang disadur oleh Dwi Ary Purnomo dalam *Sudut Pandang Hukum Tentang Kekayaan BUMN Sebagai Kekayaan Negara Yang Dipisahkan*. (Depok: Universitas Indonesia, 2011), hlm 16.

[70] Titik Triwulan, *Hukum Perdata dalam Sistem Hukum Nasional*, (Jakarta: Pustaka Media Group, 2008), hlm. 40.

[71] Bryan A. Garmer, *Black's Law Dictionary*, Eight edition, (Paul Minn: West Publishing, 2004), hlm. 1178.

[72] A. Ridwan Halim, *Hukum Perdata dalam Tanya Jawab*, cet-2, (Jakarta: Ghalia, 1985), hlm. 29.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

dan menggugat di muka Hakim.[73] Badan atau perkumpulan itu dinamakan badan hukum (*rechtspersoon*) yang berarti orang (*persoon*) yang diciptakan oleh hukum. Jadi, ada suatu bentuk hukum yakni badan hukum yang dapat mempunyai hak-hak, kewajiban-kewajiban hukum dan dapat mengadakan hubungan hukum.

Menurut Molengraaff, badan hukum pada hakikatnya merupakan hak dan kewajiban dari para anggotanya secara bersama-sama, dan di dalamnya terdapat harta kekayaan bersama yang tidak dapat dibagi-bagi. Setiap anggota tidak hanya menjadi pemilik sebagai pribadi untuk masing-masing bagiannya dalam satu kesatuan yang tidak dapat dibagi-bagi itu, tetapi juga sebagai pemilik bersama untuk keseluruhan harta kekayaan, sehingga setiap pribadi anggota adalah juga pemilik harta kekayaan yang terorganisasikan dalam badan hukum.

Menurut E. Utrecht, badan hukum yaitu badan yang menurut hukum berwenang menjadi pendukung hak, yang tidak berjiwa, atau lebih tepat yang bukan manusia. Badan hukum sebagai gejala kemasyarakatan adalah suatu gejala yang riil, merupakan fakta yang benar-benar dalam pergaulan hukum biarpun tidak berwujud manusia atau benda yang dibuat dari besi, kayu dan sebagainya.[74]

Oetarid Sadino yang menerjemahkan buku karya L. J. van Apeldoorn yang berjudul *Inleiding tot de studie van het Nederlandse Recht* yang berkenaan dengan masalah subyek hukum diterjemahkan sebagai berikut "*Walau demikian, ajaran hukum dan kini juga undang-undang mengakui adanya purusa atau subyek hukum lain daripada manusia.. Untuk membedakannya, manusia disebut sebagai purusa kodrat natuurlijk persoonen sementara lainnya purusa hukum. Akan tetapi ini tidak berarti bahwa purusa yang demikian itu juga benar-benar terdapat: itu hanya berarti bahwa sesuatu yang bukan purusa atau tak dapat merupakan purusa, diperlakukan seolah-olah ia adalah suatu purusa*".[75]

Dalam B.W (*Burgelijk Wetboek*) Belanda istilah *rechtspersoon* baru diperkenalkan pada permulaan abad ke XX, yakni pada saat diadakan undang-

[73] C.S.T Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum*, cet-8, (Jakarta: Balai Pustaka, 1989, hlm. 216.

[74] Neni Sri Imaniyati, *Hukum Bisnis: Telaah tentang Pelaku dan Kegiatan Ekonomi*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009), hlm. 124.

[75] Istilah *purusa kodrat* dan *purusa hukum* (istilah resminya adalah badan hukum) berstandar pada pandangan yang berasal dari ajaran hukum kodrat bahwa menurut kodratnya manusia adalah subyek hukum dan yang lainnya memperoleh kewenangan dari hukum positif. Chidir Ali, *Op.,Cit*., hlm 16.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

undang tentang kanak-kanak (*kinderwetten*). Menurut Pasal 292 ayat (2) dan Pasal 302 Buku I B.W serta sejak diadakannya buku titel 10 Buku III B.W 9lama) pada tahun 1838 abad yang lalu terdapat banyak ketentuan tentang apa yang dimaksud *rechtspersonen* tetapi istilah yang dipergunakan adalah *zadelijk lichaam*. Titel 10 ini (Pasal 1600 s.d 1702) telah dicabut sejak diundangkannya Buku II N.B.W (niew B.W) tentang *rechtspersonen* pada tahun 1976. Buku II N.B.W tersebut dibagi di dalam 7 titel, yaitu:[76]

- Titel 1 : *Algemene Bepalingen* (Peraturan Umum, pasal 1-25);
- Titel 2 : *Verenigingen* (Perkumpulan, Pasal 26-63);
- Titel 3 : *Naamloze Vennotschappen* (Perseroan Terbatas, Pasal 64-174);
- Titel 4 : *Besloten Vennootschappen met Beperkte Aansprakelijkheid* (Perseroan Tertutup dengan pertanggung jawaban terbatas, Pasal 175-284);
- Titel 5 : *Strichtingen* (Yayasan, Pasal 285-305);
- Titel 6 : *De Jaarrekening* (Perhitungan Tahunan, Pasal 306-343);
- Titel 7 : *Het Recht van Enquete* (Hak Angket, Pasal 344-359).

Istilah badan hukum sudah merupakan istilah resmi, istilah ini dapat dijumpai dalam peraturan perundang-undangan Indonesia, antara lain:[77]

1. dalam hukum pidana ekonomi istilah badan hukum disebut dalam Pasal 12 Undang-Undang Penimbunan Barang. Ini menjadi peraturan pertama di Indonesia yang memberi kemungkinan menjatuhkan hukuman menurut hukum pidana terhadap badan hukum.
2. Undang-Undang Pokok Agraria yang dicantumkan dalam Pasal 4 ayat (1).
3. Perppu No. 19 tahun 1960 tentang Bentuk-bentuk Usaha Negara.
4. Undang-Undang No. 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yang dicantumkan dalam Pasal 35 ayat (2).
5. Undang-Undang No. 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, antara lain Pasal 1 ayat (9) dan ayat (10), Pasal 10, Pasal 13, Pasal 14.

Menurut Chidir Ali, untuk memberi pengertian tentang badan hukum merupakan persoalan teori hukum dan persoalan hukum positif, yaitu:

[76]Chidir Ali., *Ibid*., hlm. 14.

[77] *Ibid*.,

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

a. menurut teori hukum, 'apa' badan hukum, dapat dijawab bahwa badan hukum adalah subyek hukum yaitu segala sesuatu yang berdasarkan tuntutan kebutuhan masyarakat itu oleh hukum diakui sebagai pendukung hak dan kewajiban.
b. menurut hukum positif, 'siapa' badan hukum, yaitu siapa saja yang oleh hukum positif diakui sebagai badan hukum.[78]

Menurut Sri Soedewi Masjchoen, bahwa badan hukum adalah kumpulan orang-orang yang bersama-sama bertujuan untuk mendirikan suatu badan, yaitu berwujud himpunan, dan harta kekayaan yang disendirikan untuk tujuan tertentu, dan dikenal dengan yayasan.[79] Selanjutnya Salim HS berpendapat bahwa badan hukum adalah kumpulan orang-orang yang mempunyai tujuan (arah yang ingin dicapai) tertentu, harta kekayaan, serta hak dan kewajiban, di antaranya memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

1. mempunyai perkumpulan.
2. mempunyai tujuan tertentu.
3. mempunyai harta kekayaan.
4. mempunyai hak dan kewajiban.
5. mempunyai hak untuk menggugat dan digugat.

Adanya badan hukum (*rechtspersoon*) di samping manusia merupakan realita yang timbul sebagai suatu kebutuhan hukum dalam pergaulan di tengah-tengah masyarakat. Sebab, manusia selain mempunyai kepentingan perseorangan juga mempunyai kepentingan bersama dan tujuan bersama yang harus diperjuangkan bersama. Oleh karena itu mereka berkumpul mempersatukan diri dengan membentuk suatu organisasi dan memilih pengurus guna mewakili mereka. Mereka juga memasukkan harta kekayaan masing-masing menjadi milik bersama, dan menetapkan peraturan yang hanya berlaku di kalangan mereka. Dalam pergaulan hukum, semua orang yang mempunyai kepentingan bersama yang tergabung dalam kesatuan kerja sama tersebut dianggap sebagai kesatuan

[78] Chidir Ali, *Ibid.*,hlm. 18.

[79] Sri Soedewi Masjchoen, dalam Salim HS, *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*, cet ke-5, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 26.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

yang baru, yang mempunyai hak-hak dan kewajiban anggota-anggotanya serta dapat bertindak hukum sendiri.[80]

Sebagaimana halnya subyek hukum manusia (*natuurlijk persoon*), badan hukum memiliki hak dan kewajiban serta dapat pula mengadakan hubungan-hubungan hukum atau *rechtsbetrekking* baik antara badan hukum yang satu dengan badan hukum lain maupun antara badan hukum dengan orang manusia. Karena itu badan hukum dapat mengadakan perbuatan di lapangan hukum perdata seperti membuat perjanjian-perjanjian dan segala macam perbuatan lainnya di bidang hukum kekayaan. Dengan demikian badan hukum adalah pendukung hak dan kewajiban yang tidak berjiwa sebagi lawan pendukung hak dan kewajiban yang berjiwa yaitu manusia. Sebagai subyek hukum yang tidak berjiwa, maka badan hukum tidak mungkin berkecimpung di lapangan hukum kekeluargaan seperti mengadakan perkawinan, melahirkan dan sebagainya. [81]

Menurut Chidir Ali, pengertian badan hukum sebagai subyek hukum mencakup beberapa hal berikut, yaitu:[82]

1. perkumpulan orang (organisasi).
2. dapat melakukan perbuatan hukum dalam hubungan hukum.
3. mempunyai harta kekayaan sendiri yang terpisah dari pengurusnya.
4. mempunyai hak dan kewajiban tersendiri.
5. dapat digugat dan menggugat di pengadilan.

Setiap badan hukum yang dapat dikatakan mampu bertanggung jawab (*rechtsbevoegheid*) secara hukum, haruslah memiliki empat unsur pokok, yaitu:[83]

1. harta kekayaan terpisah dari kekayaan subyek hukum lain.
2. mempunyai tujuan ideal tertentu yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
3. mempunyai kepentingan sendiri dalam lalu lintas hukum.

---

[80] *Ibid*.,

[81] Riduan Syahrani, *Seluk Beluk dan Asas-Asas Hukum Perdata*, (Bandung: Alumni, 1985), hlm. 54.

[82] Chidir Ali, *Op.Cit*., hlm 21.

[83] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, cet-2, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK, 2006), hlm 71.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

4. ada organisasi yang kepengurusannya bersifat teratur menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dan peraturan internal sendiri.

H.M.N Purwosutjipto berpendapat dalam syarat agar suatu badan hukum dapat dikategorikan sebagai badan hukum. Maka dapat dibagi menjadi unsur material (substantif) di mana merupakan syarat yang harus dipenuhi, seperti memiliki kekayaan terpisah, tujuan tertentu dan kepengurusan manajerial organisasi. Sementara terdapat syarat formal atau bersifat tambahan saja seperti pengakuan yang mengakui sesuatu itu adalah badan hukum.[84]

Pada akhirnya yang menentukan suatu badan/perkumpulan atau perhimpunan sebagai badan hukum atau bukan adalah hukum positif yang berlaku pada suatu tempat, pada waktu tertentu dan pada masyarakat tertentu pula. Misalnya di Prancis dan Belgia, hukum positifnya mengakui Perseroan dan Firma sebagai badan hukum. Sedangkan di Indonesia hukum positifnya tidak mengakuinya sebagai badan hukum.[85] Dengan demikian, dalam hukum modern dewasa ini suatu badan hukum, perkumpulan atau perikatan hukum untuk dapat disebut sebagai badan hukum haruslah memenuhi lima unsur persyaratan sekaligus. Kelima unsur tersebut adalah:

1. harta kekayaan yang terpisah dari kekayaan subyek lainnya.
2. unsur tujuan ideal tertentu yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
3. kepentingan sendiri dalam lalu-lintas hukum
4. organisasi kepengurusannya teratur dan terus menerus.
5. terdaftar sebagai badan hukum sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.[86]

Dalam KUHPerdata tidak mengatur secara lengkap dan komprehensif tentang badan hukum, dalam hal ini hanya diatur pada Buku III titel IX Pasal 1653 s.d 1665 dengan istilah '*van zadelijkelichman*' yang dipandang sebagai perjanjian, oleh karena itu diatur dalam Buku III KUHPerdata, meskipun

[84] H.M.N Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia*, jilid-2, (Jakarta: Djambatan, 1982), hlm. 63.

[85] Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*., hlm. 77

[86] *Ibid*.,

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

maksudnya yaitu antara lain mengatur *rechtspersoonlijkheid* atau kepribadian hukum yaitu bahwa badan hukum itu memiliki kedudukan sebagai subyek hukum. Hal ini menimbulkan keberatan para ahli karena badan hukum adalah *persoon* yang seharusnya dimasukkan dalam Buku I tentang orang.[87]

2.2.2. Teori-Teori Badan Hukum

Untuk mengetahui hakikat badan hukum, dalam ilmu pengetahuan hukum timbul bermacam-macam teori badan hukum yang berbeda-beda. Berikut adalah teori yang membahas mengenai lingkup badan hukum:[88]

A. Teori Fiksi (*FictitiousTheory*)

Teori ini dipelopori oleh *Friedrich Carl von Savigny* pada tahun 1779-1861. Teori ini dianut di beberapa negara antara lain di negara Belanda oleh *Opzomex, Diephui, Land, Houwing* dan *Langemeyer*.

Menurut teori ini, badan hukum itu semata-mata buatan negara saja. Badan hukum itu hanyalah fiksi, yaitu sesuatu yang sesungguhnya tidak ada, tetapi orang yang menghidupkannya dalam bayangan sebagai subyek hukum yang dapat melakukan perbuatan hukum seperti manusia. Dengan kata lain sebenarnya menurut alam hanya manusia selaku subyek hukum, tetapi orang yang menciptakan dalam bayangannya, badan hukum selaku subyek hukum diperhitungkan sama dengan manusia. Jadi, orang bersikap seolah-olah ada subyek hukum lain, tetapi wujud yang tidak riil itu tidak dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum melainkan manusia sebagai wakilnya. Sehingga badan hukum bila akan bertindak harus dengan perantara wakilnya yakni alat kelengkapannya seperti direktur, pengurus atau para anggota.[89]

Menurut teori ini, kepribadian atau personalitas perseroan sebagai badan hukum adalah ‘pengakuan hukum’ terhadap kepentingan sekelompok orang tertentu untuk melakukan kegiatan perusahaan.

---

[87] Neni Sri Imaniyati, *Op.Cit*., hlm 126.

[88] Ali Rido, *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*, (Bandung: Alumni, 2004), hlm. 7-10.

[89] Riduan Syahrani, *Op.Cit*., hlm 55-57.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

B. Teori Kekayaan Bertujuan (*Vermorgen Theory*)

Menurut teori ini hanya manusia saja yang dapat menjadi subyek hukum. Namun ada kekayaan yang bukan merupakan kekayaan seseorang, tetapi kekayaan itu terkait tujuan tertentu. Kekayaan yang terikat pada tujuan tertentu inilah yang diberi nama badan hukum. Kekayaan badan hukum dipandang terlepas dari pemiliknya (*onpersoonlijk/subjectloos*). Di sini yang penting bukanlah siapa badan hukum itu, tetapi kekayaan tersebut harus diurus dengan tujuan tertentu. Oleh karena itu, menurut teori ini tidak peduli manusia atau bukan, tidak peduli kekayaan itu merupakan hak-hak yang normal atau bukan, pokoknya adalah tujuan dari kekayaan tersebut.

Adanya badan hukum diberi kedudukan seperti laiknya manusia disebabkan badan ini mempunyai hak dan kewajiban yaitu hak atas harta kekayaan dan dengannya itu memenuhi kewajiban kepada pihak ketiga. Oleh sebab itu, dengan dimilikinya hak dan kewajiban itulah dapat disebut subyek hukum (*subjectum juris*). Kekayaan yang dimiliki biasanya berasal dari kekayaan seseorang yang dipisahkan atau dari kekayaan orang yang bersangkutan dan diserahkan kepada badan tersebut. Misalnya Yayasan, BUMN, BUMD, dan sebagainya.

Teori ini juga disebut sebagai ajaran *Zweckvermorgen, destinataristheorie* atau *Leer van het Doelvermorgen*. Penganut teori ini adalah A. Brinz dan diikuti oleh Van der Heijden.[90]

C. Teori Organ (*Organen Theory*)

Teori ini dikemukakan oleh Otto von Gierke pada tahun 1841-1921, pengikut aliran sejarah dan di negeri Belanda dianut oleh L.G. Polano. Ajarannya disebut *Leer der Volledige Realitet*.

Menurut teori ini badan hukum itu seperti manusia, menjadi penjelmaan yang benar-benar dalam pergaulan hukum yaitu '*eine leiblichgeistige Lebensein heit*'. Badan hukum itu menjadi suatu badan yang membentuk kehendaknya dengan perantara alat-alat atau organ-organ badan tersebut

[90] Chidir Ali, *Op.Cit*., hlm. 31-37.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

seperti para anggotanya atau pengurus. Apa yang mereka putuskan merupakan kehendak dari badan hukum itu sendiri.

Badan hukum itu bukan abstrak (Fiksi) dan bukan kekayaan (hak) yang tidak bersubyek. Tetapi badan hukum adalah suatu organisme yang riil yang menjelma sungguh-sungguh dalam pergaulan hukum, yang dapat membentuk kemauan sendiri dengan perantara alat-alat yang ada padanya (pengurus, dan anggota-anggotanya), seperti manusia yang mempunyai organ (panca indera) dan sebagainya.

Dengan demikian menurut teori ini, badan hukum bukanlah suatu hal yang abstrak, tetapi benar-benar ada. Badan hukum bukanlah suatu kekayaan yang tidak bersubyek, tetapi badan hukum itu sesuatu organisme yang riil, yang hidup dan bekerja seperti manusia biasa. Jadi badan hukum dipersamakan fungsinya dengan manusia dan dapat disimpulkan bahwa tiap-tiap perkumpulan/perhimpunan orang adalah badan hukum.[91]

D. Teori Kekayaan Bersama (*Propriete Collective Theory*)

Teori ini dikemukakan oleh Rudolf von Jhering pada tahun 1818-1892 dan diikuti oleh Marcel Pleniol dan Molengraaf yang kemudian diikuti Star, Busmann, Kranenburg, Paul Scholten dan Van Apeldoorn.[92]

Menurut teori ini, hak dan kewajiban badan hukum pada hakikatnya adalah hak dan kewajiban para anggota bersama-sama. Kekayaan badan hukum adalah milik (*eigendom*) bersama seluruh anggotanya. Orang-orang yang berhimpun tersebut merupakan suatu kesatuan dan membentuk suatu pribadi yang dinamakan badan hukum. Oleh karena itu badan hukum adalah suatu konstruksi yuridis saja. Pada hakikatnya badan hukum itu sesuatu yang abstrak. Teori kekayaan bersama ini berpendapat bahwa yang dapat menjadi subyek hak badan hukum yaitu:

- Manusia-manusia yang secara nyata ada di belakangnya.
- Anggota-anggota badan hukum.
- Mereka yang mendapat keuntungan dari suatu yayasan.

[91] Salim H.S, *Op.Cit.*, hlm. 29-31.

[92] *Ibid.*,

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

E. Teori Kenyataan Yuridis (*Eenvoudige Realitet Theory*)

Teori ini dikemukakan oleh E.M Meijers dan dianut oleh Paul Scholten. Menurut Meijers badan hukum itu merupakan suatu realitas, konkret, riil. Walaupun tidak dapat diraba, bukan khayal, tetapi suatu kenyataan yuridis. Meijers menyebut teori ini sebagai teori kenyataan sederhana, karena menekankan bahwa hendaknya dalam mempersamakan badan hukum dengan manusia itu terbatas sampai bidang hukum saja. Jadi menurut teori ini badan hukum adalah wujud yang riil, sama riilnya dengan manusia.

Dengan kata lain, menurut teori ini badan hukum dipersamakan dengan manusia adalah suatu realita yuridis, yaitu suatu fakta yang diciptakan oleh hukum. Jadi adanya badan hukum itu karena ditentukan oleh hukum sedemikian rupa. Sebagai contoh, Koperasi merupakan kumpulan yang diberi kedudukan sebagai badan hukum setelah memenuhi persyaratan tertentu, tetapi Firma bukanlah merupakan badan hukum, karena hukum di Indonesia menentukan demikian dalam Pasal 18 KUHD.[93]

Berdasarkan teori-teori badan hukum yang ada di atas, menurut Chidir Ali pada dasarnya dapat dikumpulkan menjadi dua golongan, yaitu:[94]

1. Teori yang berusaha ke arah peniadaan persoalan badan hukum, antara lain dengan jalan mengembalikan persoalan tersebut kepada orang-orangnya, yang merupakan orang-orang yang sebenarnya berhak. Termasuk ke dalam golongan ini adalah Teori Organ dan Teori Kekayaan Bersama.
2. Teori lainnya yang hendak mempertahankan persoalan badan hukum, adalah Teori Fiksi, Teori Kekayaan Bertujuan, dan Teori Kenyataan Yuridis.

Meskipun teori mengenai badan hukum berbeda-beda, namun dalam memahami hakikat badan hukum dapat disepakati bahwa badan hukum dapat berkecimpung dalam pergaulan hukum di masyarakat, meski dengan beberapa pengecualian.

[93] Titik Triwulan Tutik, *Op.Cit.*, hlm. 48-50.

[94] Chidir Ali, *Op.Cit.*, hlm. 30.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

2.2.3. Pembagian Badan Hukum

Badan hukum dapat dibedakan menurut bentuknya, peraturan yang mengaturnya, dan sifatnya:

a. badan hukum menurut bentuknya terdapat dalam Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 3 NBW (B.W Baru) negara Belanda.

   Badan hukum menurut bentuknya adalah pembagian badan hukum berdasarkan pendiriannya. Ada dua macam badan hukum berdasarkan bentuknya, yaitu badan hukum publik dan badan hukum privat. Yang termasuk badan hukum publik adalah seperti negara, provinsi, kotapraja, majelis-majelis, lembaga-lembaga, dan bank-bank negara. Sedangkan yang termasuk badan hukum privat adalah perkumpulan-perkumpulan, Perseroan Terbatas (PT), Perusahaan Tertutup dengan tanggung jawab terbatas dan Yayasan.

   maksudnya

   Menurut Chidir Ali, ada dua jenis badan hukum dipandang dari segi kewenangan yang dimilikinya yakni:[95]

   - badan hukum publik (*personne morale*) yang mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik, baik yang mengikat umum atau *algemen bindend* (misalnya Undang-Undang Perpajakan) dan yang tidak mengikat umum (misalnya Undang-Undang APBN). Di dalam badan hukum publik ini meliputi:
     - badan hukum yang memiliki teritorial, yaitu badan hukum yang umumnya menyelenggarakan kepentingan mereka yang tinggal di dalam daerah atau wilayahnya. Misalnya Negara Republik Indonesia.
     - badan hukum yang tidak mempunyai teritorial, yaitu badan hukum yang dibentuk oleh yang berwajib hanya untuk tujuan tertentu saja. Misalnya Bank Indonesia.[96]
   - badan hukum privat (*personne juridique*) yang tidak mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik yang mengikat

[95] *Ibid.,*

[96] Chidir Ali, *Ibid.,* hlm. 63-63.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

umum, yaitu badan hukum yang terjadi atau didirikan atas pernyataan kehendak dari masing-masing individu.

b. badan hukum menurut peraturan yang mengaturnya adalah suatu pembagian badan hukum yang didasarkan atas ketentuan yang mengatur badan hukum tersebut seperti yang terletak dalam lapangan hukum perdata B.W.

c. badan hukum menurut sifatnya yakni terdiri dari Korporasi dan Yayasan.

Menurut pasal 1653 B.W badan hukum dapat dibagi dalam tiga macam:[97]

1. badan hukum yang *diadakan* oleh Pemerintah, misalnya Daerah Tingkat I, daerah Tingkat II, Bank-bank yang didirikan oleh negara dan sebagainya.
2. badan hukum yang *diakui* oleh Pemerintah, misalnya perkumpulan-perkumpulan, gereja dan organisasi-organisasi keagamaan.
3. badan hukum yang *didirikan* untuk suatu maksud tertentu yang tidak bertentangan dengan undang-undang dan kesusilaan, misalnya PT, perkumpulan asuransi, perkapalan dan sebagainya.

Selain itu, menurut Ridwan Syahrani badan hukum juga dapat dibedakan berdasarkan wujud dan jenisnya, yaitu:[98]

a. korporasi adalah gabungan atau kumpulan orang-orang yang dalam pergaulan hukum bertindak bersama-sama sebagai suatu subyek hukum tersendiri. Korporasi ini merupakan badan hukum yang memiliki pengurus dan anggota, akan tetapi mempunyai hak dan kewajiban sendiri yang terpisah dengan hak-hak dan kewajiban para anggota dan pengurusnya. Misalnya PT, Perkumpulan asuransi, perkapalan, koperasi dan sebagainya.

b. yayasan adalah harta kekayaan yang tersendirikan untuk tujuan tertentu. Jadi pada yayasan tidak ada anggota, yang ada hanyalah pengurusnya.

Untuk menentukan apakah suatu badan hukum itu termasuk ke dalam badan hukum publik atau badan hukum privat, dalam sistem hukum di Indonesia dapat digunakan kriteria sebagai berikut:

---

[97] Ridwan Syahrani, *Op.Cit*., hlm. 57.

[98] *Ibid*., hlm. 58-59.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

a. dilihat dari *cara pendirian/terjadinya*, artinya badan hukum itu diadakan dengan konstruksi hukum publik yaitu didirikan melalui negara dengan undang-undang atau peraturan-peraturan lainnya di lapangan hukum privat.
b. dilihat dari *lingkungan kerjanya*, yaitu apakah dalam melaksanakan tugasnya badan hukum itu pada umumnya dengan publik/umum melakukan perbuatan-perbuatan hukum perdata (artinya bertindak dengan kedudukan yang sama dengan publik/umum atau tidak). Jika tidak, maka badan hukum itu merupakan badan hukum publik.
c. dilihat dari *wewenangnya*, yaitu apakah badan hukum yang didirikan oleh negara itu diberi wewenang untuk membuat keputusan, ketetapan atau peraturan yang mengikat umum. Jika ada wewenang publik, maka ia adalah badan hukum publik.[99]

Dengan demikian, jika ketiga kriteria di atas terdapat pada suatu badan atau badan hukum, maka ia dapat disebut sebagai badan hukum publik.

2.3. Kekayaan Badan Hukum Terpisah dengan Kekayaan Pendiri, Pemilik, dan Pengurus

Harta kekayaan dalam suatu badan hukum diperoleh dari para anggota maupun dari perbuatan pemisahan yang dilakukan Pemerintah untuk suatu tujuan tertentu. Adanya harta kekayaan ini dimaksudkan sebagai alat untuk mencapai tujuan dari didirikannya badan hukum tersebut. Harta kekayaan ini meski berasal dari pemasukan para anggota maupun penyertaan modal oleh Pemerintah, namun terpisah dengan harta kekayaan kepunyaan pribadi anggota-anggota tersebut. Perbuatan pribadi anggota-anggotanya tidak mengikat harta kekayaan tersebut. Sebaliknya, perbuatan badan hukum yang diwakili pengurusnya tidak mengikat harta kekayaan para anggota-anggotanya.[100]

Unsur kekayaan yang terpisah dan tersendiri dari kepemilikan subyek hukum lain, merupakan unsur yang paling pokok dalam suatu badan untuk disebut sebagai badan hukum yang berdiri sendiri. Unsur kekayaan yang tersendiri itu

[99]Chidir Ali, *Ibid*., hlm. 62.

[100] Ridwan Syahrani, *Op.Cit*., hlm. 61.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

merupakan persyaratan penting bagi badan hukum yang bersangkutan (1) sebagai alat baginya untuk mengejar keuntungan tujuan pendirian atau pembentukannya. Kekayaan tersendiri yang dimiliki badan hukum itu; (2) dapat menjadi objek tuntutan dan sekaligus menjadi; (3) objek jaminan bagi siapa saja atau pihak-pihak lain dalam mengadakan hubungan hukum dengan badan hukum yang bersangkutan.[101]

Dengan adanya unsur keterpisahan harta ini, maka siapa saja yang menjadi pemilik, pendiri dan pengurus badan hukum serta pihak-pihak lain yang berhubungan dengan badan hukum yang bersangkutan, haruslah benar-benar memisahkan antara unsur pribadi beserta hak milik pribadi, dengan institusi dan harta kekayaan badan hukum yang bersangkutan. Oleh karena itu, perbuatan hukum pribadi orang yang menjadi anggota atau pengurus badan hukum itu dengan pihak ketiga tidak mempunyai akibat hukum terhadap harta kekayaan badan hukum yang sudah dipisahkan tersebut.[102] Menurut Arifin P. Soeriaatmadja, kekayaan badan hukum yang telah dipisahkan tersebut membawa akibat hukum antara lain:

a. kreditur pribadi para anggota badan hukum yang bersangkutan tidak mempunyai hak untuk menuntut harta kekayaan badan hukum tersebut.
b. para anggota pribadi tidak dapat menagih piutang badan hukum terhadap pihak ketiga.
c. kompensasi antara hutang pribadi dan hutang badan hukum tidak dimungkinkan.
d. hubungan hukum, baik persetujuan maupun proses antara anggota dan badan hukum, dilakukan seperti halnya antara badan hukum dengan pihak ketiga.
e. terkait dengan hal kepailitan, hanya para kreditur badan hukum dapat menuntut harta kekayaan yang terpisah.

2.4. Tanggung Jawab Perbuatan yang Dilakukan Badan Hukum

[101] Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*., hlm. 71.

[102] *Ibid*.,

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

Badan hukum adalah subyek hukum yang tidak berjiwa seperti manusia, sehingga badan hukum tidak dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum sendiri, melainkan diwakili oleh orang-orang manusia biasa, namun orang-orang ini bukan bertindak untuk dirinya sendiri, tetapi untuk atas nama badan hukum yang kemudian kita kenal sebagai alat kelengkapan seperti pengurus, direksi, dan sebagainya.[103]

Menurut Ali Rido, meskipun badan hukum dapat bertindak dalam pergaulan hukum. Tidak semua hak-hak dan kewajiban dapat dilakukan laiknya manusia.[104]

- Kemampuan hukum atau kekuasaan hukum dari badan hukum dalam lapangan hukum harta kekayaan pada dasarnya menunjukkan persamaan penuh dengan manusia selain secara tegas di kecualikan oleh undang-undang. Badan hukum dapat membuat perjanjian, mempunyai hak pakai, hak cipta, hak merek, paten dan dapat melakukan tindakan melanggar hukum (Pasal 1365 KUHPerdata), badan hukum juga dapat memakai nama. Pembatasan kemampuan hukum kekayaan adalah hak pakai badan hukum tidak lebih dari tiga puluh tahun.
- Dalam lapangan hukum keluarga, dalam arti sempit badan hukum sama sekali tidak dapat bergerak. Di luar hukum kekayaan, badan hukum dapat menjadi wali. Pasal 365 KUHPerdata mengatakan bahwa "*Dalam segala hal, bilamana hakim harus mengangkat seorang wali, maka perwalian itu boleh diperintahkan kepada suatu yayasan atau lembaga amal yang bertempat dan berkedudukan di Indonesia, kepada suatu yayasan atau lembaga amal yang bertempat berkedudukan di sini pula, yang mana menurut anggaran dasarnya, akta-akta pendiriannya atau reglemen-reglemennya berusaha memelihara anak-anak belum dewasa untuk waktu lama*"

  Berbeda juga dengan manusia, badan hukum tidak dapat meninggal dunia akibat bubarnya badan hukum, harta kekayaan tidak berpindah kepada ahli

[103] Soediman Kartohadiprojo, *Pengantar Tata Hukum di Indonesia*, (Jakarta: PT Pembangunan, 1986), hlm. 39.

[104] Ali Rido, *Op.Cit*, hlm. 10-14.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

warisnya sebagaimana manusia (Pasal 830 KUHPerdata) dan tidak dapat membuat surat wasiat (Pasal 895 KUHPerdata).

- Mengenai penghinaan terhadap badan hukum terdapat dua pendapat yang berbeda. Menurut pendapat Paul Scholten, dalam hukum keperdataan mungkin saja sejauh mengenai kehormatan dan nama baik dari badan hukum yang dilancarkan dengan sengaja. Karena pada akhirnya berlaku pula bagi manusia yang dilukai dan dihina kehormatan dan nama baiknya, yaitu pengurus juga angota-anggotanya. Namun Keputusan Mahkamah Agung di Negeri Belanda (H.R) dalam keputusannya tanggal 16 Februari 1891, menetapkan bahwa penghinaan dalam hukum pidana tidak mungkin selain terhadap manusia. Dengan putusan ini berarti Pasal 310 KUHPidana tidak berlaku lagi bagi badan hukum. Dasar yang di pakai adalah undang-undang dari tanggal 16 Mei 1929, S. 34 Pasal 2.[105]

Mengenai bagaimana organ dari badan hukum itu berbuat dan apa saja yang harus diperbuatnya serta apa saja yang tidak boleh diperbuatnya, semua ini lazimnya ditentukan dalam anggaran dasar badan hukum yang bersangkutan maupun dalam peraturan-peraturan lainnya. Dengan demikian organ dalam badan hukum tersebut tidak dapat berbuat sewenang-wenang, tetapi dibatasi sedemikian rupa oleh ketentuan-ketentuan atau peraturan-peraturan internal yang berlaku dalam badan hukum itu, baik yang termuat dalam anggaran dasar maupun peraturan lainnya.[106]

Tindakan organ badan hukum yang melampaui batas-batas yang telah ditentukan, tidak menjadi tanggung jawab badan hukum, tetapi menjadi tanggung jawab pribadi organ yang bertindak melampaui batas, kecuali tindakan itu menguntungkan badan hukum, atau organ yang lebih tinggi kedudukannya kemudian menyetujui tindakan itu. Dan persetujuan organ yang kedudukannya lebih tinggi ini harus masih dalam batas kompetensinya.[107]

Hal ini sesuai dengan ketentuan yang termuat dalam pasal 1656 B.W yang menyatakan bahwa "*Segala perbuatan, untuk mana para pengurusnya tidak*

[105] *Ibid*.,

[106] *Ibid*.,

[107] Ridwan Syahrani, *Op.Cit*., hlm. 64.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

berkuasa melakukannya, hanyalah mengikat perkumpulan sekadar perkumpulan itu sungguh-sungguh telah mendapat manfaat karenanya atau sekadar perbuatan-perbuatan itu kemudian telah disetujui secara sah". Kemudian Pasal 45 KUHDagang menyatakan:

(1) *Tanggung jawab pengurus adalah tak lebih dari pada untuk menunaikan tugas yang diberikan kepada mereka dengan sebaik-baiknya; mereka pun karena segala perikatan dari perseroan, dengan diri sendiri tidak terikat kepada pihak ketiga*.

(2) *Sementara itu, apabila mereka melanggar suatu ketentuan dalam akta, atau tentang perubahan yang kemudian diadakannya mengenai syarat-syarat pendirian, maka atas kerugian yang karenanya telah di derita oleh pihak ketiga, mereka itu pun masing-masing dengan diri sendiri bertanggung jawab untuk seluruhnya*.

Jadi jelas dalam hal organ bertindak di luar wewenangnya, maka badan hukum tidak dapat dipertanggungjawabkan atas segala akibatnya, tetapi organlah yang bertanggung jawab secara pribadi terhadap pihak ketiga yang dirugikan. Badan hukum yang semula diwakili organ itu tidak terikat dan tidak dapat dimintakan pertanggungjawaban oleh pihak ketiga. Lain halnya apabila organ itu bertindak masih berada dalam batas-batas wewenang yang diberikan kepadanya, meskipun terjadi kesalahan yang dapat dikatakan perbuatan melanggar hukum (*onrechtsmatige daad*), badan hukum tetap bertanggung jawab berdasarkan pasal 1365 KUHPerdata.[108]

[108] *Ibid*., hlm. 65.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

BAB III
KONSEP HUKUM KEUANGAN NEGARA DALAM BUMN PERSERO

3.1. Tinjauan Umum Hukum Keuangan Negara

3.1.1. Pengertian Keuangan Negara Menurut Ahli

Memberikan definisi mengenai keuangan negara pada hakikatnya secara langsung membantu membatasi ruang lingkupnya. Hal demikian disebabkan definisi merupakan suatu pengertian yang relatif lengkap, mengenai suatu istilah, dan biasanya suatu definisi bertitik tolak pada referen. Apabila dikaitkan dengan aspek keuangan negara, selain referen juga tidak jarang pengaruh-pengaruh ekstern yang memberi corak tersendiri turut menentukan rumusan definisi keuangan negara. Dengan demikian akan diketahui makna keuangan negara pada arti sesungguhnya.[109]

Menurut M. Ichwan, keuangan negara adalah rencana kegiatan secara kuantitatif (dengan angka-angka di antaranya diwujudkan dalam jumlah mata uang), yang akan dijalankan untuk masa mendatang lazimnya satu tahun mendatang.[110] Menurut Geodhart, keuangan negara merupakan keseluruhan undang-undang yang ditetapkan secara periodik yang memberikan kekuasaan pemerintah untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukkan alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut. Unsur-unsur keuangan negara menurut Geodhart adalah: [111]

a. periodik;
b. pemerintah sebagai pelaksana anggaran;
c. pelaksanaan anggaran mencakup dua wewenang, yaitu wewenang pengeluaran dan wewenang untuk menggali sumber-sumber pembiayaan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran yang bersangkutan, dan;
d. bentuk anggaran negara adalah berupa suatu undang-undang.

---

[109] Dian Puji N. Simatupang, *Determinasi Kebijakan Anggaran Negara Indonesia Studi Yuridis*, (Jakarta: Papas Sinar Sinanti, 2005), hlm. 46.

[110] W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: PT Grasindo, 2006), hlm. 1.

[111] Alfin Sulaiman, *Keuangan Negara pada BUMN dalam Perspektif Ilmu Hukum*, (Bandung: Alumni, 2011), hlm. 20.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

Menurut John F. Due, *budget* keuangan negara adalah suatu rencana keuangan untuk periode waktu tertentu. *Government budget* (anggaran belanja pemerintah) adalah suatu pernyataan mengenai pengeluaran atau belanja yang diusulkan dan penerimaan untuk masa mendatang bersama dengan data pengeluaran dan penerimaan uang yang sebenarnya untuk periode mendatang dan periode yang telah lampau. Unsur-unsur definisi keuangan negara menurut John F. Due menyangkut hal-hal berikut:[112]

a. anggaran belanja yang termuat data keuangan mengenai pengeluaran dan penerimaan dari tahun-tahun yang sudah lalu;
b. jumlah yang diusulkan untuk tahun yang akan datang;
c. jumlah taksiran untuk tahun yang sedang berjalan;
d. rencana keuangan tersebut untuk periode tertentu;

John F. Due menyamakan pengertian keuangan negara dengan anggaran (*budget*) negara. Mengenai hubungan antara keuangan negara dengan anggaran negara, Ichsan menyatakan bahwa anggaran negara merupakan inti dari keuangan negara sebab anggaran negara merupakan alat penggerak untuk melaksanakan keuangan negara.[113]

Menurut Gildenhuys, anggaran memiliki enam fungsi yaitu:[114]

a. sebagai kebijakan yang menggambarkan tujuan khusus yang hendak dicapai melalui suatu pengeluaran dalam anggaran;
b. sebagai sarana redistribusi kekayaan sebagai salah satu fungsi publik yang paling utama dari anggaran;
c. sebagai program kerja pemerintah;
d. sebagai sumber informasi;
e. sebagai alat pengawas legislatif terhadap eksekutif.

Menurut Arifin P. Soeria Atmadja pengertian anggaran negara adalah perkiraan atau perhitungan jumlah pengeluaran atau belanja yang dikeluarkan oleh negara. Pengertian anggaran negara di Indonesia disebut dengan Anggaran

---

[112] *Ibid*.,

[113] *Ibid*., hlm. 21.

[114] Pusat Penelitian dan Pengkajian MKRI, *Teori Mengenai Anggaran Negara*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MKRI, 2005), hlm. 7.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

Pendapatan dan Belanja Negara disingkat dengan APBN. Selanjutnya, keuangan negara dituangkan ke dalam APBN tersebut. Inilah hubungan antara keuangan negara dan anggaran negara atau APBN. Arifin P. Soeria Atmadja mendefinisikan keuangan negara dari segi pertanggungjawaban pemerintah, bahwa keuangan negara yang harus dipertanggungjawabkan oleh pemerintah adalah keuangan negara yang hanya berasal dari APBN, sehingga yang dimaksud dengan keuangan negara adalah keuangan yang berasal dari APBN. [115]

Menurut Arifin P. Soeria Atmadja, terdapat dualisme dalam pengertian keuangan negara yaitu keuangan negara dalam arti sempit dan keuangan negara dalam arti luas. Dalam arti luas, yang dimaksud keuangan negara adalah Anggaran Pendapatan belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), dan kekayaan yang berasal dari unit usaha negara atau perusahaan-perusahaan milik negara. Sedangkan keuangan negara dalam arti sempit adalah keuangan negara yang berasal dari APBN saja. [116]

Menurut Hasan Akman, pengertian keuangan negara adalah merupakan pengertian keuangan negara dalam arti luas, hal ini dikaitkan dengan tanggung jawab pemeriksaan keuangan negara oleh BPK. Menurutnya, apa yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 23 ayat (5) tidak saja mengenai pelaksanaan APBN, tetapi juga meliputi pelaksanaan APBD, keuangan unit-unit usaha negara, dan pada hakikatnya pelaksanaan kegiatan yang di dalamnya secara langsung atau tidak langsung terkait dengan keuangan negara.[117]

Sedangkan Prof. Harun Al Rasyid berpendapat bahwa yang dimaksud dengan keuangan negara adalah keuangan negara dalam arti sempit. Beliau menjelaskan bahwa dalam sejarah perundang-undangan republik Indonesia istilah ‘keuangan negara’ pertama kali di pakai dalam UUD 1945, Pasal 23 ayat (4) dan ayat (5) sebelum perubahan. Pertanyaan yang timbul adalah apakah yang dimaksud dengan istilah ‘keuangan negara’ dalam ayat tersebut? Untuk menjawab tersebut beliau menggunakan penafsiran secara *grammaticale interpretatie*

[115] Arifin P. Soeria Atmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara Suatu Tinjauan Yuridis*, (Jakarta: PT Gramedia, 1986), hlm. 50.

[116] Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum Praktek dan Kritik*, (Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2005), hlm. 54.

[117] Alfin Sulaiman, *Op.Cit.*, hlm. 22.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

(penafsiran secara gramatikal), awalan "ke" dan akhiran 'an" yang ditambakan pada kata uang bermakna segala sesuatu yang berkaitan dengan uang. Pengertian ini terlalu luas sehingga tidak memberikan kepastian hukum, sehingga menyulitkan dalam melakukan pemeriksaan, yakni oleh BPK, maupun bagi yang memberikan tanggung jawab yakni pemerintah.[118]

Secara *historis interpretatie* (penafsiran menurut sejarah), dalam *Indishe Staatsregeling* Pasal 117 BAB IV yang berjudul '*Van de be begrooting en van geldleening*', pada intinya lingkup kerja *Algemene Rakenkamer* (Badan Pemeriksa Keuangan pada masa Hindia-Belanda) adalah pelaksanaan keuangan negara seperti yang diuraikan dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). Secara *teologische interpretatie* (penafsiran menurut kaidah hukum dimaksud) tugas Badan Pemeriksa Keuangan dalam memeriksa keuangan dalam memeriksa tanggung jawab pemerintah tentang keuangan negara dihubungkan dengan APBN yang sudah disetujui oleh DPR, kepada siapa badan tersebut harus memberitahukan hasil pemeriksaannya agar diketahui apakah pemerintah telah melaksanakan *budget* sebagaimana mestinya. Sehingga istilah 'keuangan negara' yang tercantum dalam UUD 1945 haruslah diartikan secara restriktif, yaitu mengenai pelaksanaan dari APBN.[119]

Menurut A. Hamid Attamimi, yang dimaksud dengan keuangan negara adalah keuangan dalam arti luas berdasarkan konstruksi penafsirannya terhadap ketentua-ketentuan seluruh ayat-ayat dalam Pasal 23 UUD 1945, dihubungkan dengan pendapat Mohammad Yamin dalam bukunya yang berjudul *Naskah persiapan UUD 1945*.[120]

Jusuf L. Indradewa mengkritik pendapat A. Hamid Attamimi tersebut, dan kemudian memberikan pengertiannya terhadap keuangan negara dalam arti yang sempit sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 23 ayat (5), yaitu APBN. Hal ini dikaitkan dengan tanggung jawab pemerintah tentang pelaksanaan anggaran. Oleh sebab itu, keuangan negara tidak mungkin mencakup keuangan

[118] Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Kritik dan Praktek*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 2.

[119] *Ibid*., hlm. 4.

[120] *Ibid*., hlm. 29.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

daerah maupun keuangan perusahaan-perusahaan negara (kecuali perusahaan jawatan dan badan layanan umum). Hal ini oleh karena disebabkan daerah sudah memiliki otonomi sehingga dapat mengurus dirinya sendiri keuangannya yang ditetapkan dengan undag-undang. Dalam hal ini daerah memiliki keuangan sendiri, yakni keuanga daerah yang terpisah dari keuangan negara. selanjutnya terhadap perusahaan negara, merupakan suatu badan hukum yang memiliki kekayaan tersendiri, sehingga keuangan badan usaha negara (BUMN) atau perusahaan negara bukan lagi merupakan keuangan negara.[121]

Menurut Dian Puji N. Simatupang, pemahaman terhadap keuangan negara dapat dipahami atas tiga interpretasi atau penafsiran terhadap Pasal 23 UUD 1945 Pra-Perubahan Ketiga yang merupakan landasan konstitusional keuangan negara. Penafsiran tersebut dilakukan terhadap Pasal 23 UUD 1945 karena ketentuan tersebut tidak memberikan kesimpulan apa yang dimaksud dengan keuangan negara. Penafsiran pertama adalah:

> "*...pengertian keuangan negara diartikan secara sempit, dan untuk itu dapat disebutkan sebagai keuangan negara dalam arti sempit, yang hanya meliputi keuangan negara yang bersumber dari APBN, sebagai subsistem dari sistem keuangan negara dalam arti sempit*."[122]

Jika didasarkan pada rumusan di atas, maka keuangan negara adalah semua aspek yang tercakup dalam APBN yang diajukan oleh pemerintah kepada DPR setiap tahunnya. Dengan kata lain, APBN merupakan deskripsi dari keuangan negara, sehingga pengawasan terhadap APBN merupakan pengawasan terhadap keuangan negara. Oleh karena itu, berdasarkan atas penafsiran ini, keuangan negara lebih difokuskan kepada bagaimana cara pemerintah mendapatkan dan menggunakan uang, yang meliputi fungsi pengeluaran, pengumpulan, penerimaan dan pinjaman.

Sementara itu penafsiran kedua adalah berkaitan metode sistematik dan historis yang menyatakan.

---

[121] *Ibid*., hlm. 42.

[122] Dian Puji N. Simatupang, *Op.Cit*., hlm. 48.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

"*...keuangan negara dalam arti luas, yang meliputi keuangan negara yang berasal dari APBN, APBD, BUMN, BUMD, dan pada hakikatnya seluruh harta kekayaan negara, sebagai sistem keuangan negara...*"[123]

Makna tersebut mengandung pemahaman keuangan negara adalah segala sesuatu kegiatan atau aktifitas yang berkaitan erat dengan uang yang dibentuk oleh negara untuk kepentingan publik. Esensi yang ditarik adalah keuangan negara sama dengan kekayaan negara yang terdiri atas aktiva dan passiva, semua barang yang mempunyai nilai uang seperti tanah, kali, tambang, gunung, yang ada di wilayah republik Indonesia dan juga sarana yang dimiliki negara, baik yang berasal dari pembelian maupun cara perolehan lainnya.

Pemahaman tersebut kemudian lebih diarahkan pada dua hal, yaitu hak dan kewajiban negara yang timbul dari makna keuangan negara. Adapun yang dimaksud hak tersebut adalah menciptakan uang, hak mendatangkan hasil, hak melakukan pungutan, hak meminjam, dan hak memaksa. Adapun kewajiban adalah kewajiban menjalankan tugas negara demi kepentingan masyarakat, dan kewajiban membayar hak-hak tagihan pada pihak ketiga.[124]

Penafsiran ketiga dilakukan melalui pendekatan sistematik dan teleologis atau sosiologis terhadap keuangan negara yang dapat memberikan penafsiran yang lebih akurat sesuai tujuannya.

> "*...apabila tujuan menafsirkan keuangan negara tersebut dimaksudkan untuk mengetahui sistem pengurusan dan pertanggungjawabannya, maka pengertian keuangan negara tersebut adalah sempit. Selanjutnya pengertian keuangan negara apabila pendekatannya dilakukan dengan cara penafsiran sistematis dan teleologis, maka pengertian keuangan negara itu adalah dalam pengertian keuangan negara dalam arti luas, yakni termasuk di dalamnya keuangan yang berada dalam APBN, APBD, BUMN dan BUMD dan pada hakikatnya seluruh harta kekayaan negara merupakan objek pemeriksaan dan pengawasan*.[125]

---

[123] *Ibid*.,

[124] *Ibid*., hlm. 49.

[125] *Ibid*.,

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

Akan tetapi perlu diperhatikan bahwa rumusan pengertian keuangan negara yang sangat meluas mendapatkan kritikan dari Prof. Arifin Soeria Atmadja, yang menyatakan bahwa:

"*...undang-undang tentang keuangan negara dapat diartikan sebagai undang-undang organik dari Pasal 23 UUD 1945. Namun ternyata substansi yang diatur dalam undang-undang tersebut bukanlah mengenai hal-hal keuangan negara, melainkan antara lain penyusunan APBN, APBD, hubungan antara keuangan Pemerintah dan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta, serta badan pengelola dana masyarakat di luar domain hukum keuangan negara. Rupanya pembuat undang-undang tidak memahami perbedaan prinsipil antara keuangan negara, keuangan daerah, keuangan perusahaan negara maupun perusahaan daerah. Bahkan keuangan swasta pun diatur dalam undang-undang keuangan negara ini*.[126]

Menurut pendapat ahli di bidang keuangan negara di atas, maka dapat disimpulkan bahwa telah terjadi dualisme pendapat mengenai pengertian keuangan negara, yakni apakah keuangan negara dalam arti luas dan arti sempit. Dalam arti luas, keuangan negara meliputi APBN, APBD dan BUMN, BUMD dan kekayaan lain berasal dari negara. Sedangkan dalam arti sempit, keuangan negara hanya meliputi APBN saja.

3.1.2. Pengertian Keuangan Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan Peraturan Perundang-undangan

A. Pengertian Keuangan Negara Menurut UUD 1945

Perihal mengenai keuangan negara diatur dalam BAB VIII Hal Keuangan pasal 23 UUD 1945. Adapun bunyi ketentuan BAB VIII Hal Keuangan Pasal 23 UUD 1945 sebelum amandemen adalah:

(1) Anggaran Pendapatan Belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan Pemerintah, maka Pemerintah menjalankan anggaran tahun lalu.

[126] *Ibid*., hlm. 55. Lihat Arifin P. Soeria Atmadja, *Kedudukan Hukum Keuangan Negara dalam Perseroan Terbatas yang Sahamnya Antara Lain Dimiliki oleh Pemerintah*, (Makalah disampaikan dalam Diskusi Intern di Fakultas Hukum UI, Depok, 27 Juni 2002), hlm. 6.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

(2) Segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang.

(3) Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.

(4) Hal keuangan negara selanjutnya diatur dalam undang-undang.

(5) Untuk memeriksa tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Bunyi ketentuan BAB VIII Hal Keuangan Pasal 23 tersebut kemudian mengalami perubahan pada amandemen Ketiga sehingga berbunyi:[127]

(1) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

(2) Rancangan undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diusulkan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memerhatikan Dewan Perwakilan Daerah.

(3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diusulkan Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

Selanjutnya, terhadap Pasal 23 BAB VIII Hal Keuangan dalam UUD 1945 tersebut dilakukan penambahan ketentuan yakni Pasal 23 A, Pasal 23 B, Pasal 23 C, Pasal 23 D, dan tiga Pasal 23 E, Pasal 23 F, Pasal 23 G yang diatur dalam BAB VIII A tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Adapun bunyi penambahan ketentuan dalam BAB VIII UUD 1945 adalah:[128]

Pasal 23 A

Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.

Pasal 23 B

Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.

[127] Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

[128] *Ibid*.,

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

Pasal 23 C

Hal-hal mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.

Pasal 23 D

Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang.

Adapun bunyi penambahan ketentuan dalam BAB VIII A UUD 1945 Badan Pemeriksa Keuangan adalah sebagai berikut:[129]

Pasal 23 E

(1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.
(2) Hasil pemeriksa keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai kewenangannya.
(3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

Pasal 23 F

(1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memerhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan Presiden.
(2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.

Pasal 23 G

(1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.
(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.

[129] *Ibid*.,

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

Dilihat dari rumusan ketentuan Pasal 23 UUD 1945 sebelum maupun sesudah dilakukan amandemen, tidak dimuat secara tegas mengenai pengertian keuangan negara. Berdasarkan pendapat ahli yang telah dikemukakan sebelumnya, gambaran pengertian keuangan negara dapat ditemukan dengan menggunakan penafsiran oleh para ahli tersebut menurut pendapat dan cara pandangnya masing-masing. Sebagai contoh adalah pengertian keuangan negara sebelum amandemen Pasal 23 UUD 1945 oleh Prof. Harun Al Rasyid yang menghubungkan isi ketentuan ayat (5) dengan ayat (1) Pasal 23 UUD 1945 (penafsiran secara sistematis/*systematische interpretatie*), bahwa dengan menghubungkan ketentuan Pasal 23 ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945, beliau mengambil kesimpulan bahwa yang diperiksa oleh BPK adalah pelaksanaan keuangan negara seperti diuraikan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Alhasil, istilah keuangan negara itu tidak lain adalah mengenai pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.[130]

Penafsiran terhadap ketentuan Pasal 23 UUD 1945 menyangkut pengertian keuangan negara juga dilakukan oleh A. Hamid S. Attamimi, berdasarkan formulasi konstruksi yang dipaparkannya. Ada dua konstruksi penafsiran ketentuan Pasal 23 UUD 1945 menurut A. Hamid S. Attamimi.[131]

> "*Konstruksi Pertama: Ayat (1) menetapkan APBN harus dengan undang-undang. Ayat (5) menetapkan BPK diadakan untuk memeriksa tanggung jawab pemerintah tentang keuangan negara. Penjelasan ayat (5) menyebutkan untuk memeriksa tanggung jawab pemerintah tentang cara mempergunakan uang belanja yang sudah disetujui oleh DPR itu, perlu suatu BPK. Jadi, meskipun dalam ayat (5) sendiri tidak disebutkan APBN melainkan hanya keuangan negara, tetapi penjelasan ayat tersebut menunjukkan kepada APBN. Dengan demikian yang dimaksud dengan keuangan negara adalah APBN."*
>
> *Konstruksi Kedua: Ayat (1) menentukan APBN harus ditetapkan dengan undang-undang. Ayat (4) menetapkan hal keuangan negara harus diatur*

[130] Alfin Sulaiman, *Op.Cit*., hlm. 30.

[131] Arifin P. Soeria Atmadja, *Op.Cit*., hlm. 13.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

dengan undang-undang. Jelaslah pengertian APBN dan keuangan negara perlu diteliti lebih lanjut apakah sama atau dua hal yang berbeda, sebab apabila merupakan hal yang sama tentu tidak perlu diatur dalam ayat (1) dan ayat (4) secara terpisah, cukup dengan satu ayat saja. Tambahan lagi pada yat (1) undang-undang tersebut bersifat formal, sedang pada yat (4) undang-undang materil di samping formal. Apakah dengan demikian lalu BPK hanya memeriksa keuangan negara sebagaimana tercantum dalam ayat (5) dan tidak memeriksa APBN karena keuangan negara dan APBN seolah-olah dua hal yang berbeda? Disinilah fungsi ayat (5). Penjelasan ayat ini menyebutkan bidang konkret tanggung jawab pemerintah dalam keuangan negara (cara menggunakan uang belanja negara yang sudah disetujui DPR agar sepadan dengan UU APBN). Karena ayat (5) yang menyebutkan tentang keuangan negara itu oleh penjelasannya disebut bidang konkret penggunaan APBN, dalam pengertian keuangan negara sebagaimana terdapat dalam ayat (4) dan demikian juga dengan ayat (5) itu dapat ditarik kesimpulan lebih lanjut yang dimaksud dengan keuangan negara adalah APBN. Dengan kata lain, pengertian keuangan negara meliputi APBN plus lainnya."[132]

Dengan demikian, menurut A. Hamid S. Attamimi dengan penafsirannya konstruksi pertama, yang dimaksud dengan keuangan negara adalah hanya APBN, sedangkan dengan penafsiran kedua, yang dimaksud dengan keuangan negara tidak hanya APBN saja.

Penafsiran terhadap ketentuan Pasal 23 UUD 1945 juga dilakukan oleh Arifin P. Soeria Atmadja. Dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 ditetapkan sebagai berikut:[133]

"*Anggaran Pendapatan Belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan Pemerintah, maka Pemerintah menjalankan anggaran tahun lalu*."

[132] *Ibid*.,

[133] *Ibid*., hlm. 32.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 tersebut menggambarkan hak *begrooting* Dewan Perwakilan Rakyat yang dinyatakan dalam hal menetapkan pendapatan dan belanja, kedudukan DPR lebih kuat dari kedudukan Pemerintah. Hal ini merupakan tanda dari kedaulatan rakyat. Jadi menurut Arifin P. Soeria Atmadja sumber hakekat APBN adalah kedaulatan. Kedaulatan negara tertinggi ada di Mejelis Permusyawaratan Rakyat, DPR berdasarkan hak *budget* mempunyai kedaulatan di bidang APBN, dan hal tersebut merupakan pelimpahan wewenang MPR kepada DPR sebagaimana dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945. Pemerintah baru dapat menjalankan APBN setelah mendapat persetujuan dari DPR dalam bentuk undang-undang. Dengan demikian titik berat tujuan anggaran negara adalah mengenai *autorisatie* kepada Pemerintah untuk mengadakan pengeluaran atau pembiayaan sejumlah maksimal tertentu dari anggaran.[134]

Selanjutnya Arifin P. Soeria Atmadja memberi pendapatnya mengenai pertanggungjawaban keuangan negara dilihat dari dua sudut pandang, yaitu pertanggungjawaban keuangan negara horizontal dan vertikal.[135] Menurutnya pertanggungjawaban keuangan negara merupakan tahap akhir dari suatu siklus anggaran. Oleh karena itu, pertanggungjawaban keuangan negara merupakan suatu konsekuensi logis dari kesediaan Pemerintah melaksanakan APBN yang telah disetujui oleh DPR.

Penafsiran mengenai keuangan negara dalam BAB VIII Pasal 23 ayat (4) dan ayat (5) UUD 1945 yang berbunyi:

(4) Hal keuangan negara selanjutnya diatur dalam undang-undang.

(5) Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

---

[134] *Ibid*.,

[135] Pertanggungjawaban keuangan negara secara horizontal adalah pertanggungjawaban pelaksanaan APBN yang diberikan Pemerintah kepada DPR, karena sistem ketatanegaraan kita yang berdasar UUD 1945 telah menentukan kedudukan Pemerintah dan DPR adalah sederajat. Pertanggungjawaban keuangan negara secara vertikal adalah pertanggungjawaban keuangan yang dilakukan oleh setiap *otorisator* atau *ordonator* dari setiap departemen atau lembaga negara non departemen yang menguasai bagian anggaran, termasuk di dalamnya pertanggungjawaban para pemimpin proyek. Pertanggungjawaban keuangan ini pada akhirnya disampaikan kepada Presiden yang diwakili oleh Menteri Keuangan selaku pejabat tertinggi pemegang tunggal keuangan negara. Lihat Alfin Sulaiman, *Op.Cit*., hlm 32.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

Menurut Arifin P. Soeria Atmadja perlu dikaitkan pada penjelasan umum UUD 1945 yang mengatakan:

> "*...untuk menyelidiki hukum dasar (droit constitutionnel) suatu negara, tidak cukup hanya menyelidiki Pasal Undang-Undang Dasarnya (loi constitutionel) saja, tetapi harus menyelidiki juga bagaimana prakteknya da bagaimana suasana kebatinannya dari UUD itu...*"[136]

Dalam Penjelasan umum UUD 1945 dikatakan bahwa:

> "*UUD negara manapun tidak dapat dipahamkan kalau hanya dibaca teksnya saja, untuk mengerti sungguh-sungguh maksudnya UUD suatu negara, kita harus mempelajarinya juga bagaimana terjadinya teks itu, harus diketahui keterangan-keterangan dan harus diketahui dalam suasana apa teks itu dibuat*"[137]

Apabila melihat dari pendapat Mohammad Yamin di dalam naskah persiapan UUD 1945 sebagai berikut.

> *"...hal keuangan negara menurut Pasal 23 ayat (4) meliputi segala hal yang berhubungan dengan keadaan dan ketentuan-ketentuan mengenai garis-garis besar kebijaksanaan moneter dan mengenai kedudukan serta tugas bank-bank ditetapkan dengan undang-undang. Comptabiliteitswet dan peraturan-peraturan devisen (devizen ordonantie) sampai sekarang masih berlaku.*[138]

Menurut Arifin P. Soeria Atmadja, Mohammad Yamin membatasi diri terhadap pengertian keuangan negara dalam Pasal 23 ayat (4) UUD 1945 hanya meliputi kebijaksanaan moneter dan kedudukan status-status bank, meskipun sebelumnya ia mencantumkan segala hal. Dalam tafsiran Mohammad Yamin di atas, beliau mencantumkan dua peraturan perundang-undangan, sehingga

---

[136] Arifin P. Soeria Atmadja, *Op.Cit.*,

[137] *Ibid*.,

[138] *Ibid*., hlm. 34.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

disimpulkan adanya kesengajaan penafsiran mempersempit pengertian keuangan negara, yakni hanya meliputi keuangan negara yang tercantum dalam ICW dan *Devizen Ordonantie* 1940 yang pada prinsipnya hanya dikelola dan diatur oleh Pemerintah dan termasuk dalam APBN.

Menurut Mohammad Yamin, BAB VIII tentang Hal Keuangan memberikan dasar hukum konstitusi kepada[139]:

a. undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN);
b. undang-undang pajak;
c. undang-undang tentang mata uang;
d. undang-undang tentang hal keuangan.

Apabila terhadap keempat hal di atas yang dimaksudkan oleh Yamin untuk diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, maka menurut Arifin P. Soeria Atmadja keuangan negara hanya akan meliputi yang diatur oleh pemerintah pusat. Pandangan ini diperkuat oleh pandangan Yamin lain yang mengatakan bahwa persetujuan rancangan undang-undang APBN menjadikan rancangan itu sebagai undang-undang biasa, yang menjadi dasar bagi pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan di bidang tanggung jawab tentang keuangan negara. dengan demikian, menurut Arifin P. Soeria Atmadja, keuangan negara yang dilaporkan kepada BPK adalah keuangan negara yang ditetapkan dalam undang-undang APBN yang merupakan dasar pemeriksaan BPK. Penafsiran tersebut menyimpulkan dasar pemeriksaan keuangan negara adalah APBN.[140]

Pengertian keuangan negara secara sempit, yakni hanya terbatas kepada APBN dalam Pasal 23 UUD 1945 sebelum amandemen Ketiga sebagaimana dijelaskan oleh Arifin p. Soeria Atmadja, dipertegas oleh Jimly Asshiddiqie yang mengatakan.

> *"pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang dimaksud dalam UUD 1945 hanya APBN di tingkat pusat, sehingga tidak tercakup*

[139] *Ibid*.,

[140] *Ibid*., hlm. 35.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

APBD yang sama sekali tidak berkaitan dengan tugas dan kewenangan BPK"[141]

Dari pendapat Jimly Asshiddiqie diatas, maka dapat disimpulkan bahwa beliau membedakan pengertian keuangan negara dengan keuangan daerah sesuai dengan konsepsi UUD 1945 asli.

Kemudian Pasal 23 dan BAB VIII tentang Hal Keuangan UUD 1945 mengalami perubahan yang mendasar. Pengertian keuangan negara dalam Pasal 23 UUD 1945 Setelah Perubahan tidak hanya menyangkut APBN saja, akan tetapi termasuk juga APBD. Arifin P. Soeria Atmadja, memberikan pendapatnya mengenai keuangan negara, bahwa definisi keuangan negara dalam pasal 23 UUD 1945 dapat di interpretasi yaitu dalam arti sempit yang meliputi keuangan negara yang bersumber dari APBN, hal ini didasarkan kepada pertanggungjawaban keuangan negara oleh pemerintah yang telah disetujui oleh DPR selaku pemegang hak *begrooting*, yaitu APBN, serta pengertian keuangan negara dalam arti luas, jika didasarkan kepada objek pemeriksaan BPK, mencakup APBN. APBD, dan BUMN/BUMD.[142]

Menurut Erman Radjagukguk, menolak pengertian keuangan negara disandarkan kepada objek pemeriksaan dan pengawasan keuangan negara saat ini. Beliau mencontohkan keuangan BUMN/BUMD dan badan hukum lainnya yang diperiksa oleh BPK, itu tidak termasuk ke dalam pengertian keuangan negara. Beliau menyandarkan pendapatnya kepada teori badan hukum yang memiliki ciri-ciri utama mempunyai kekayaan terpisah dari pemilik atau pemegang sahamnya. Walaupun model badan hukum berasal dari APBN, akan tetapi begitu dipisahkan dari APBN tidak dapat lagi modal tersebut dikategorikan sebagai keuangan negara, melainkan keuangan badan hukum tersebut. Jadi walaupun keuangan BUMN/BUMD dan badan hukum lainnya diperiksa oleh BPK, tidak otomatis keuangannya termasuk ke dalam keuangan negara.[143]

---

[141] Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, (Jakarta: Konstitusi Pers, 2005), hlm. 114.

[142] *Ibid*., hlm. 37.

[143] Erman Radjagukguk, *"LPS Badan Hukum, Dana LPS Bukan Uang Negara,"* <http://www.ermanhukum.com/Makalah%20ER%20pdf/LPS%20Badan%20Hukum%20Dana%20LPS%20Bukan%20Uang%20Negara.pdf.> 17 September 2011.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

B. Pengertian Keuangan Negara Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Sampai tahun 2003, sebelum diundangkannya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, undang-undang yang berlaku mengenai keuangan negara adalah *Indonesische Comptabiliteitswet* (ICW) Stbl. tahun 1864 No. 106, terakhir Stbl. tahun 1925 No. 448, *Indische Bedrijvenwet* (IBW) Stbl. 1927 No. 419 jo. Stbl. 1936 No. 445 dan *Reglement voor het Administratief Beheer* (RAB). Untuk pelaksanaan pemeriksaan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara diatur dalam *Instructie en Verdere Bepalingen voor Algemenee Rakenkamer*. ICW diubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1968 tentang Perubahan Pasal 7 *Indische Comptabiliteitswet*. ICW berlaku sampai dengan diterapkannya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.[144]

Dalam ICW tersebut, tidak ditemukan mengenai pengertian dan ruang lingkup keuangan negara, hanya saja disebutkan bahwa "keuangan negara republik Indonesia diurus dan dipertanggungjawabkan menurut peraturan-peraturan yang ditetapkan dalam undang-undang ini". Berdasarkan rumusan dalam Pasal-pasal ICW, maka yang dimaksud dengan keuangan negara adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).[145]

Pada tanggal 5 April 2003 Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara) telah sah berlaku meski tidak ditandatangani oleh Presiden sebagai dokumen resmi negara. UU Keuangan Negara mengatur masalah keuangan negara secara umum dan mencabut ketentuan ICW, IBW dan RAB sepanjang telah diatur dalam undang-undang tersebut.

Dalam Pasal 1 angka 1 UU Keuangan Negara yang dimaksud dengan Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban

---

[144] Joko Santoso, *Pengaruh Ruang Lingkup Keuangan Negara Berdasarkan Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Terhadap Risiko Fiskal*, Tesis Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2010, hlm. 19.

[145] *Ibid*.,

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

tersebut.[146] Selanjutnya dalam Pasal 2 UU Keuangan Negara, pengertian keuangan negara sebagaimana dalam pasal 1 angka 1 tersebut dirinci menjadi:

a. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
b. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
c. penerimaan negara;
d. pengeluaran negara;
e. penerimaan daerah;
f. pengeluaran daerah;
g. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;
h. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka menyelenggarakan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
i. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan oleh pemerintah[147].

Penjelasan Pasal 2 UU Keuangan Negara menekankan pada huruf i yang menyatakan:

> *Kekayaan pihak lain sebagaimana dimaksud dalam huruf i meliputi kekayaan yang dikelola oleh orang atau badan lain berdasarkan kebijakan pemerintah, yayasan-yayasan di lingkungan kementrian negara/lembaga, atau perusahaan negara/daerah.*

Pengertian dan ruang lingkup keuangan negara dalam UU Keuangan Negara dipertegas kembali pada bagian umumnya yang mengatakan bahwa:

> *Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan Keuangan Negara adalah dari sisi **objek, subjek, proses,** dan **tujuan**. Dari sisi objek yang*

[146] Indonesia, *Undang-undang tentang Keuangan Negara*, UU Keuangan Negara, UU No. 17 Tahun 2003, LN No. 47, TLN No. 4286. Pasal 1 angka 1.

[147] Indonesia, *Undang-undang tentang Keuangan Negara*, UU Keuangan Negara, UU No. 17 Tahun 2003, LN No. 47, TLN No. 4286. Pasal 2.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

dimaksud dengan keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dari sisi subjek yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi seluruh objek sebagaimana disebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan kepemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Bidang pengelolaan keuangan negara yang demikian luas dapat dikelompokkan dalam subbidang fiskal, pengelolaan moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Menurut Erman Radjagukguk, pengertian keuangan negara sebagaimana tercantum dalam batang tubuh dan penjelasan UU Keuangan Negara di atas bertentangan dengan doktrin badan hukum dan UU Perseroan Terbatas.[148] Doktrin modern badan hukum berpendirian bahwa badan hukum sebagai yang dianggap orang terpisah dari anggota-anggotanya (*corporate veil*). Artinya, walaupun negara memasukkan modal kepada BUMN (badan hukum) tidak dapat lagi modal tersebut masih merupakan bagian dari kekayaan negara, akan tetapi telah beralih menjadi kekayaan badan hukum tersebut.[149]

[148] Erman Radjagukguk, *Butir-butir Hukum Ekonomi,* (Jakarta: Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi Fakultas Hukum UI, 2011), hlm. 189.

[149] *Ibid*.,

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

Dalam bagian menimbang, UU Keuangan Negara mencantumkan Pasal 23 C BAB VIII UUD 1945 sebagai dasar pertimbangannya. Hal ini menandakan bahwa undang-undang tersebut merupakan undang-undang organik dari Pasal 23 C UUD 1945. Dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 Setelah Perubahan, disebutkan bahwa Anggaran Pendapatan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.[150] Apabila dihubungkan dengan pengertian keuangan negara secara sempit sebagaimana pendapat yang dikemukakan oleh Arifin P. Soeria Atmadja sebelumnya, maka jelas UU Keuangan Negara telah mengatur lebih dari yang diperintahkan oleh Undang-Undang Dasar.[151]

C. Pengertian Keuangan Negara Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Pengaturan mengenai perbendaharaan negara telah diuraikan dalam UU Keuangan Negara yang menjadi landasan hukum pengelolaan keuangan negara. Pasal 29 UU Keuangan Negara mengatur sebagai berikut:

> *Ketentuan mengenai pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN dan APBD ditetapkan dalam undang-undang yang mengatur perbendaharaan negara.*[152]

Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU Perbendaharaan Negara) disahkan pada 14 Januari 2004. Dasar pemikiran diberlakukannya UU Perbendaharaan Negara adalah dalam rangka pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara sebagaimana telah ditetapkan dalam APBN dan APBD, sehingga diperlukan kaidah-kaidah hukum administrasi keuangan negara. Pengertian perbendaharaan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 1 UU Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan

[150] Indonesia, *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia*, Pasal 23 ayat (1).

[151] Arifin P. Soeria Atmadja, *Op.Cit.*, hlm. 54.

[152] Indonesia, *Undang-undang tentang Keuangan Negara*, UU Keuangan Negara, UU No. 17 Tahun 2003, LN No. 47, TLN No. 4286. Pasal 29.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Kemudian dalam Pasal 2 ditetapkan ruang lingkup perbendaharaan negara yakni:

a. pelaksanaan pendapatan dan belanja negara;
b. pelaksanaan pendapatan dan belanja daerah;
c. pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara;
d. pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran daerah;
e. pengelolaan kas;
f. pengelolaan piutang dan utang negara/daerah;
g. pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah;
h. penyelenggaraan akuntansi dan sistem informasi manajemen keuangan negara/daerah;
i. penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD;
j. penyelesaian kerugian negara/daerah;
k. pengelolaan Badan Layanan Umum;
l. perumusan standar kebijakan, serta sistem dan prosedur yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD.[153]

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pengertian dari ruang lingkup keuangan negara menurut UU Perbendaharaan Negara adalah sama dengan UU Keuangan Negara, yakni keuangan negara dalam arti luas, yang tidak hanya mencakup APBN, namun juga mencakup keuangan daerah di dalamnya serta kekayaan pihak lain yang dikelola oleh orang atau badan berdasarkan kebijakan pemerintah.[154]

[153] Indonesia, *Undang-Undang Perbendaharaan Negara*, UU No. 1 tahun 2004. LN No. 5 Tahun 2004. TLN No. 4355. Pasal 1 angka 1.

[154] Arifin P. Soeria Atmadja, *Op.Cit.*,

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

D. Pengertian Keuangan Negara Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan

Beberapa hal penting dalam Undang-undang ini adalah fokus dalam mengatur teknis kelembagaan sekaligus mempertegas fungsi dari BPK. Sedangkan untuk mengetahui definisi keuangan negara pada Undang-undang yang disahkan 30 Oktober 2006 ini, kita dapat melihat rumusan Pasal 6 ayat (1) UU Badan Pemeriksa Keuangan yang menyatakan sebagai berikut:

> *BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.*[155]

Dalam penjelasan Pasal 6 ayat (1) UU Badan Pemeriksa Keuangan dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan 'keuangan negara' meliputi semua unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang yang mengatur tentang keuangan negara. Adapun yang dimaksud dengan 'lembaga atau badan lain' antara lain badan hukum milik negara, yayasan yang mendapat fasilitas negara, komisi-komisi yang dibentuk dengan undang-undang, dan badan swasta yang menerima dan/atau mengelola uang negara.[156]

Berdasarkan Pasal 6 ayat (1) itulah BPK dinyatakan berwenang memeriksa keuangan negara yang objek pemeriksaannya termasuk juga keuangan sektor privat. Apabila dalam hal pemeriksaan dilaksanakan oleh Akuntan Publik, maka laporan hasil pemeriksaan tersebut wajib disampaikan kepada BPK dan dipublikasikan.[157] Hasil laporan tersebut juga dapat diserahkan kepada lembaga negara dalam hal ini antara lain DPR, DPD dan DPRD untuk ditindaklanjuti sesuai Peraturan Tata Tertib masing-masing lembaga tersebut. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa definisi yang dianut dalam UU Badan Pemeriksa

---

[155] Indonesia, *Undang-undang Badan Pemeriksa Keuangan.* UU No. 15 Tahun 2006.LN No. 51 Tahun 2006, TLN No. 4654. Pasal 6 ayat (1).

[156] *Ibid*.,

[157] Indonesia, *Undang-undang Badan Pemeriksa Keuangan.* UU No. 15 Tahun 2006.LN No. 51 Tahun 2006, TLN No. 4654. Pasal 6 ayat (4).

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

Keuangan ini adalah definisi keuangan negara dalam arti luas yang tidak hanya mencakup APBN, namun termasuk juga keuangan sektor privat dan keuangan daerah.

E. Pengertian Keuangan Negara Menurut Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi[158] jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah dua undang-undang yang mengatur mengenai pidana korupsi. Walaupun demikian, undang-undang ini juga mengatur mengenai keuangan negara. Hal ini dikarenakan tindak pidana korupsi dikategorikan sebagai perbuatan yang secara melawan hukum dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.[159]

Pengertian keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Penjelasan Umum UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah sebagai berikut:

> Keuangan negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apa pun, yang dipisahkan maupun tidak, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena: [160]
>
> a. Berada dalam penguasaan pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;
> b. Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban BUMN/BUMD, Yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang

[158] Indonesia, *Undang-undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi* , UU No. 31 Tahun 1999, LN Nomor 140, TLN Nomor 387.

[159] Alfin Sulaiman, *Op.Cit*., hlm. 42.

[160] Indonesia, *Undang-undang tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU Nomor 20 Tahun 2001, LN Nomor 134, TLN Nomor 4150. Penjelasan Umum.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

Sedangkan yang dimaksud dengan perekonomian negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan pemerintah, baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan masyarakat.[161]

Menurut Dian Puji N. Simatupang, dalam membedakan antara keuangan negara dengan keuangan publik. Keuangan negara adalah hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang yang dimiliki oleh negara untuk menyelenggarakan pemerintahan negara dan pelayanan publik untuk mencapai tujuan bernegara. Sementara keuangan publik adalah hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang yang dimiliki oleh negara/daerah/badan hukum publik maupun perdata untuk mencapai tujuannya. Oleh karena itu, penggunaan frase 'merugikan keuangan negara' dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah tidak tepat karena secara yuridis yang dimaksud dengan keuangan negara adalah APBN. Akan lebih tepat jika undang-undang tersebut menggunakan frase 'merugikan keuangan publik'[162]

3.2. Fatwa Mahkamah Agung Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006

Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah pada Pasal 19 mengatakan bahwa penghapusan secara bersyarat dan penghapusan secara mutlak atas piutang perusahaan negara/daerah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya Pasal 20 mengatakan bahwa tata

[161] Ermansjah Djaja, *Memberantas Korupsi Bersama KPK: Kajian Yuridis Normatif UU Nomor 31 Tahun 1999 juncto UU Nomor 21 Tahun 2001 Versi UU Nomor 30 Tahun 2002*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 43.

[162] Dian Puji N. Simatupang, *Batasan Hukum Keuangan Negara dalam Perspektif Hukum Anggaran Negara dan Keuangan Publik*, Bahan Ajar Mata Kuliah Hukum Anggaran Negara Fakultas Hukum UI, 2011.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

cara dan penghapusan secara bersyarat dan penghapusan secara mutlak atas piutang perusahaan negara/daerah yang pengurusan piutang diserahkan kepada PUPN, diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Keuangan. Dengan demikian peraturan ini tidak memisahkan kekayaan BUMN Persero dengan kekayaan negara sebagai pemegang saham.[163]

Ketika Pemerintah menghadapi permasalahan kredit bermasalah (*non performing loan/NPL*) Bank BRI, Bank BNI dan Bank Mandiri, Pemerintah menyadari bahwa telah terjadi kesalahan dalam konsepsi hukum keuangan negara sebagaimana telah diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Kemudian Pemerintah merencanakan penghapusan Pasal 19 dan Pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tersebut. Menteri Keuangan Sri Mulyani menyatakan bahwa.

> "*...selanjutnya pengurusan piutang perusahaan negara/daerah dilakukan berdasarkan UU Perseroan Terbatas dan UU BUMN. Jadi disebutkan bahwa aturan yang mengatur bank-bank BUMN adalah UU Perseroan Terbatas dan UU BUMN... ''*[164]

Usulan perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tersebut menjadi perdebatan di Komisi XI DPR oleh karena dianggap membatalkan Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara. Atas usul Anggota DPR, perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tersebut perlu meminta Fatwa kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia. Namun ada yang berpendapat Pemerintah harus membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu) untuk membatalkan Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara tersebut.[165]

Menteri Keuangan kemudian memilih opsi untuk meminta Fatwa Mahkamah Agung dengan Surat Menteri Keuangan Nomor S-324/MK.01/2006 tanggal 26 Juli 2006. Menanggapi Surat Menteri Keuangan tersebut, Mahkamah

---

[163] Erman Radjagukguk, *Op.Cit*., hlm. 206

[164] *Ibid*., hlm. 207.

[165] *Ibid*.,

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

Agung mengeluarkan Fatwa Mahkamah Agung Nomor WKMA/Yud/20/ VIII/2006. Adapun pokok dari Fatwa Mahkamah Agung tersebut adalah:[166]

1. Bahwa Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yang Berbunyi:

   "Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan."

   Pasal 4 ayat (1) Undang-undang yang sama menyatakan bahwa:

   "Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, tetapi pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.";

2. Bahwa dalam pasal-pasal tersebut di atas, yang merupakan undang-undang khusus tentang BUMN, jelas dikatakan bahwa modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang telah dipisahkan dari APBN dan selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak didasarkan pada sistem APBN melainkan didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat;

3. Bahwa Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyebutkan bahwa:

   "Piutang Negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada Pemerintah Pusat dan/atau hak Pemerintah Pusat yang dapat dinilai dengan uang sebagai akibat perjanjian atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau akibat lainnya yang sah"

   Bahwa oleh karena demikian, maka piutang BUMN bukanlah piutang negara;[167]

[166] Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Fatwa Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor WKMA/Yud/20/VII/2006 tanggal 16 Agustus 2006.*

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

4. Bahwa meskipun Pasal 8 Undang-undang 49 Prp. Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara menyatakan bahwa:

   "*Piutang Negara atau hutang kepada negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada negara atau badan-badan yang baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh negara berdasarkan suatu peraturan, perjanjian atau sebab apa pun*"

   Dan dalam penjelasannya dikatakan bahwa piutang negara meliputi pula piutang:

   "*Badan-badan yang umumnya kekayaan dan modalnya sebagian atau seluruhnya adalah milik negara , misalnya Bank-bank negara, PT negara, Perusahaan negara, Yayasan dan sebagainya"*

   Serta Pasal 12 ayat (1) undang-undang yang sama mewajibkan instansi-instansi Pemerintah dan Badan-badan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 untuk menyerahkan piutang-piutang yang adanya dan besarnya telah pasti menurut hukum, tetapi penanggung hutangnya tidak mau melunasi sebagaimana mestinya kepada Panitia urusan Piutang Negara. Namun ketentuan tentang piutang BUMN dalam Undang-undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 tersebut tidak lagi mengikat secara hukum dengan adanya UU BUMN yang merupakan undang-undang khusus (*lex specialis*) dan lebih baru dari Undang-undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960;[168]

5. Bahwa begitu pula halnya dengan Pasal 2 huruf g Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 yang berbunyi:

   "*Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/daerah*"

---

[167] Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Fatwa Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor WKMA/Yud/20/VII/2006 tanggal 16 Agustus 2006.*

[168] Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Fatwa Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor WKMA/Yud/20/VII/2006 tanggal 16 Agustus 2006.*

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

yang dengan adanya UU BUMN, maka ketentuan dalam Pasal 2 huruf g khusus mengenai *kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/daerah* juga tidak mempunyai kekuatan yang mengikat secara hukum.

6. Bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, dapat dilakukan perubahan seperlunya atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/daerah.

Dalam Fatwa Mahkamah Agung tersebut di atas, telah mendasarkan pendapatnya pada UU BUMN dan teori badan hukum, menyangkut konteks kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN (sebagai badan hukum). Kekayaan tersebut tidak dapat lagi dibina dan dikelola dengan sistematika APBN, melainkan dibina dan dikelola berdasarkan prinsip-prinsip perusahaan yang sehat. Pendapat tersebut menunjukkan bahwa uang negara yang telah disetorkan sebagai penyertaan modal kepada BUMN sudah tidak lagi merupakan uang negara, melainkan menjadi uang BUMN itu sendiri. Hal ini sesuai dengan ciri BUMN sebagai badan hukum yang dapat memiliki kekayaan sendiri terpisah dari para pengurusnya.[169]

Timbulnya Fatwa Mahkamah Agung di atas, mempertegas bahwa telah terjadi diharmonisasi peraturan perundang-undangan menyangkut keuangan negara. Diakui bahwa fatwa Mahkamah Agung ini hanya berupa pendapat hukum (*legal opinion*) tentunya tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, oleh karena tidak termasuk ke dalam tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.[170] Akan tetapi Fatwa Mahkamah Agung ini patut menjadi acuan bagi hakim dalam memutus perkara, walaupun tidak ada dalam ketentuan yang mengharuskan hakim untuk mengikutinya.

Selanjutnya, setelah Mahkamah Agung berpendapat bahwa ketentuan Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara tidak mengikat secara hukum, Erman

[169] Erman Radjagukguk, *Op.Cit*.,

[170] Indonesia, *Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU nomor 12 Tahun 2011, LN nomor 82, TLN Nomor 5234.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

Radjagukguk berpendapat itu belumlah cukup. Beliau berpendapat, Pasal 2 huruf i UU Keuangan Negara perlu dihapuskan.[171] Adapun bunyinya adalah:

> *"Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah*"

Pasal di atas tidaklah tepat sama sekali, oleh karena jika ketentuan tersebut digunakan dalam pergaulan hukum, maka akan mengacaukan pemilikan oleh orang dan badan hukum sebagai subjek hukum. Misalnya beberapa persyaratan yang diatur Pemerintah, tidak menjadikan kekayaan pribadi atau kekayaan perusahaan yang berbadan hukum menjadi kekayaan negara, padahal persyaratan tersebut termasuk ke dalam jenis fasilitas yang diberikan oleh negara kepada masyarakat.[172]

Menurut Arifin P. Soeria Atmadja,[173] juga mengemukakan bahwa ketidakmampuan pembuat UU Keuangan Negara untuk menentukan status dan kedudukan uang, menjadikan Pasal yang menentukan definisi keuangan negara sebagai 'pasal celaka' (Pasal 1 angka 1 jo. Pasal 2 UU Keuangan Negara). Arifin P. Soeria Atmadja mengemukakan contoh kasus PT. Kraha Bodas (KBS), di mana PT. Pertamina (Persero) dituntut untuk membayar ganti rugi sebesar US$ 261 juta oleh KBS atas proyek pengembangan Pembangkit Listrik Tenaga Panas Bumi berdasarkan *Energy Sales Contract* yang ditunda oleh Pemerintah. Dalam hal ini jika pembedaan keuangan negara tidak diterapkan, situasi hukum yang akan terjadi adalah negara harus menanggung semua kerugian yang diderita oleh perusahaan tersebut, termasuk 95% milik Pemerintah yang berada di Bank Amerika Serikat, meskipun terdapat secercah harapan, oleh karena menurut Pasal 2 huruf i yang tidak membedakan secara tegas uang publik dan uang privat, menyebabkan keuangan/kekayaan Pemerintah tidak berbeda dengan keuangan/kekayaan pihak lain (PT. Pertamina (Persero) yang diperoleh dengan

---

[171] Erman Radjagukguk, *Op.Cit*., hlm. 211.

[172] *Ibid*.,

[173] Safri Nugraha, *et al, Hukum Administrasi Negara,* (Depok: Center for Law and Good Governance Studies (CLGS) Fakultas Hukum UI, 2007), hlm. 341.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

menggunakan fasilitas yang diberikan oleh Pemerintah, di mana menurut Pasal 2 huruf i UU Keuangan Negara merupakan keuangan negara.

3.3. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011

Pemohon dalam perkara ini merupakan badan hukum berbentuk perseroan terbatas yang memiliki hubungan hukum berupa tagihan piutang terhadap Bank milik negara. Pemohon merasa dirugikan akibat berlakunya Pasal 4, Pasal 8, Pasal 10, dan Pasal 12 ayat (1) Undang-undang Nomor 49 Prp tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara. Secara konkret kerugian tersebut mengakibatkan Pemohon sebagai debitur pada saat terjadi suatu keadaan yang merupakan peristiwa di luar kekuasaan *(force majeure)* yaitu terjadinya krisis moneter, tidak mendapatkan bantuan berupa pemberian keringanan kewajiban pembayaran termasuk pemotongan hutang (*hair cut*).[174]

Sedangkan faktanya debitur-debitur bermasalah yang tidak kooperatif yang menyelesaikan kreditnya melalui Lembaga BPPN, telah menikmati pengurangan hutang pokok (*hair cut)* hingga mencapai di atas 50% dari hutang pokoknya, sedangkan para Pemohon yang direstrukturisasi kreditnya melalui Panitia Urusan Piutang Negara ternyata hutang pokoknya semakin bertambah besar. Adanya perbedaan perlakuan sebagaimana diuraikan di atas, karena masih berlakunya ketentuan-ketentuan Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 yang tidak membedakan batasan hukum antara keuangan negara dan keuangan sektor privat.[175] Akibatnya Pemohon selaku debitur Bank BUMN dirugikan hak konstitusionalnya untuk diperlakukan sama dengan nasabah non-BUMN. Selanjutnya Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi melalui putusannya nomor 77/PUU-IX/2011, memberikan pertimbangan hukum yang pada pokoknya:[176]

---

[174] Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 77/PUU-IX/2011. Hal 63.

[175] Konsekuensinya adalah setiap Bank milik negara yang terdapat uang negara di dalamnya tidak diperbolehkan melakukan tindakan berupa pemotongan hutang pokok (*hair cut*) atau restrukturisasi hutang para debitur bank BUMN. Oleh karena hal ini masih termasuk dalam lingkup keuangan negara, maka diperlukan persetujuan Pemerintah dalam melakukan pemotongan hutang tersebut. Berbeda dengan Bank swasta yang diperbolehkan melakukan pemotongan hutang tanpa perlu persetujuan Pemerintah.

[176] Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 77/PUU-IX/2011. Hal 70.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

1. Bahwa menurut Pasal 4 angka 1 dan 2 UU No. 49 Prp tahun 1960, piutang negara atau piutang badan-badan swasta yang dibentuk negara yang adanya dan besarnya telah pasti menurut hukum yang tidak tertagih, dilimpahkan penyelesaiannya kepada PUPN. Oleh karena utang yang dilimpahkan kepada PUPN untuk diselesaikan adalah utang yang adanya dan besarnya telah pasti, PUPN tidak memiliki keleluasaan untuk melakukan kebijakan restrukturisasi utang termasuk pemberian *hair cut* kepada penanggung utang (debitur). Piutang negara menurut Pasal 8 UU No. 49 Prp tahun 1960 adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada negara atau badan-badan yang baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh negara berdasarkan suatu peraturan, perjanjian atau sebab apa pun;

2. Dengan demikian terdapat dua jenis piutang negara yang dimaksud dalam undang-undang *a quo*, yaitu piutang negara dan piutang badan-badan yang baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh negara dalam hal ini termasuk piutang Bank-Bank BUMN. Dalam pengertian ini, piutang-piutang Bank BUMN yang adanya dan jumlahnya telah pasti menurut hukum dilimpahkan penyelesaiannya kepada PUPN, yang tidak memiliki kebebasan untuk melakukan restrukturisasi utang termasuk pemberian *hair cut*. Pada sisi lain, terdapat kenyataan bahwa debitur pada Bank Swasta mendapatkan fasilitas restrukturisasi utang termasuk pemberian *hair cut* kepada debiturnya oleh masing-masing manajemen yang bersangkutan;

3. Bahwa berdasarkan UU No. 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara,[177] Pasal 1 angka 1 dan angka 10 menyatakan bahwa Badan Usaha Milik Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, yaitu kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta

[177] Indonesia, *Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara*, UU No. 19 tahun 2003, LN No. 137 Tahun 2003, TLN No. 4617. Pasal 1 angka 1.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

perseroan terbatas lainnya. Dengan demikian BUMN adalah badan usaha yang memiliki kekayaan terpisah dari kekayaan negara, sehingga kewenangan pengurusan kekayaan, usaha, termasuk penyelesaian utang-utang BUMN tunduk pada hukum perseroan terbatas berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas;

4. Bahwa Pasal 1 angka 6 UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyatakan bahwa:[178]

   "Piutang Negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada Pemerintah Pusat dan/atau hak Pemerintah Pusat yang dapat dinilai dengan uang sebagai akibat perjanjian atau akibat lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau akibat lainnya yang sah."

   Dengan demikian, piutang negara hanyalah piutang Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah, sehingga tidak termasuk piutang badan-badan usaha yang secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh negara termasuk dalam hal ini piutang Bank BUMN.[179]

5. Bahwa setelah berlakunya UU Perbendaharaan Negara, UU BUMN dan UU Perseroan Terbatas, piutang BUMN buka lagi merupakan piutang negara yang harus dilimpahkan penyelesaiannya ke PUPN. Piutang Bank BUMN dapat diselesaikan sendiri oleh manajemen masing-masing Bank BUMN berdasarkan prinsip-prinsip yang sehat di masing-masing Bank BUMN. Bank BUMN sebagai perseroan terbatas telah dipisahkan kekayaannya dari kekayaan negara yang dalam menjalankan segala tindakan bisnisnya termasuk manajemen dan pengurusan piutang masing-masing Bank bersangkutan dilakukan oleh manajemen Bank yang bersangkutan dan tidak dilimpahkan kepada PUPN. Dengan demikian

[178] Indonesia, *Undang-Undang Perbendaharaan Negara*, UU No. 1 tahun 2004. LN No. 5 Tahun 2004. TLN No. 4355. Pasal 1 angka 6.

[179] Dalam hal ini piutang badan atau BUMN telah dikeluarkan dari lingkup piutang negara. Kualifikasi utang atau piutang BUMN adalah piutang perseroan, sehingga mekanisme penyelesaiannya mengikuti mekanisme perseroan dalam hal ini dapat melakukan restrukturisasi baik dalam bentuk *hair cut*, konversi, maupun *rescheduling*.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

permohonan Pemohon sepanjang mengenai piutang Negara yang berkaitan dengan piutang badan-badan usaha yang baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh negara dalam UU 49/1960 adalah beralasan menurut hukum untuk sebagian. Frase "*atau Badan-badan negara*"dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat.

3.4. Transformasi Hukum Uang Negara Menjadi Uang BUMN

Dalam literatur hukum, keuangan publik memiliki keterkaitan dengan aspek publik secara umum dan aspek publik secara khusus yang memiliki keterkaitan dengan negara. Di beberapa negara, keuangan publik dimaknai secara sempit sebagai keuangan negara atau bahkan lebih sempit lagi berkaitan dengan anggaran negara. Istilah keuangan punlik digunakan dalam Pasal 9 *United Nations Convention Against Corruption 2003* yang mengatur mengenai Pengadaan Umum dan Pengelolaan Keuangan Publik.

Keuangan publik adalah hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang yang dimiliki oleh negara/daerah/badan hukum publik maupun badan hukum perdata dalam mencapai tujuannya masing-masing. Pengertian keuangan publik ini mencakup pengertian keuangan negara, keuangan daerah, keuangan badan hukum publik dan keuangan perusahaan negara. Perbedaan pengertian antara keuangan publik dan keuangan negara sangat diperlukan guna menghindari:[180]

a. negara melalui APBN dituntut untuk ikut menanggung risiko atau kewajiban tagihan atas badan hukum lainnya;
b. tindakan hukum penyerahan atau pemisahan keuangan/kekayaan pada daerah otonom, badan hukum publik atau badan hukum perdata terjadi inkonsistensi;
c. APBN dijadikan dasar hukum bagi para pihak tertentu sebagai instrumen mendapatkan hak dari luar tujuan bernegara melalui *fiscal risk*.

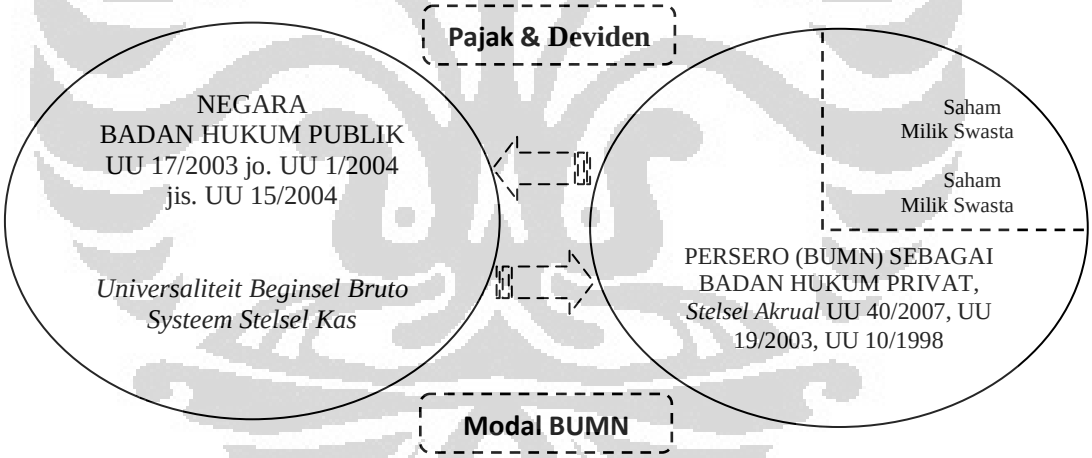
Dalam hal ini perlu dikemukakan Teori Transformasi Status Hukum Keuangan oleh Arifin P. Soeria Atmadja. Teori transformasi Status Hukum Keuangan merupakan teori yang memisahkan secara tegas antara hak dan

[180] Dian Puji N. Simatupang, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Pemerintah*, (Disertasi Program Pascasarjana Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2011), hlm. 214.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

kewajiban keuangan dalam suatu badan hukum. Teori ini pula pada dasarnya menunjukkan keberpihakan terhadap pihak, atau paham ekonomi tertentu, tetapi sejalan dengan penghormatan terhadap prinsip badan hukum, sehingga pengaturan keuangan menjadi kompeten dan otoritatif tanpa merusak prinsip badan hukum dan nilai pengelolaan dan pertanggungjawaban.[181]

Dalam perspektif teori tersebut, kedudukan Pemerintah dalam BUMN Persero tidak dapat dikatakan sebagai mewakili negara sebagai badan hukum publik.[182] Pemahaman tersebut harus ditegaskan sebagai bentuk afirmatif pemakaian hukum privat dalam BUMN Persero, yang sahamnya antara lain dimiliki oleh Pemerintah. Menurut Arifin P. Soeria Atmadja, jika dikaitkan dengan dasar logika hukum tersebut, aspek kerugian negara dalam BUMN Persero yang sahamnya seluruh atau sebagian dimiliki oleh negara adalah tidak terpenuhi. Arifin P. Soeria Atmadja mengemukakan bagan teori transformasi sebagai berikut:



Gambar 3.1. Transformasi Hukum Uang Negara Menjadi Uang Perdata BUMN yang Membedakan Kedudukan Negara sebagai badan Hukum Publik dan Badan Hukum Perdata.[183]

[181] *Ibid*, hlm. 9.

[182] *Ibid*.,

[183] Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Kritik dan Praktek*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 117.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

Bagan di atas menjelaskan terjadinya transformasi status hukum uang negara dalam BUMN menjadi status hukum uang privat. Negara dalam kedudukannya sebagai badan hukum publik menetapkan keputusan memisahkan keuangan negara untuk menjadi modal pendirian BUMN. Ketika uang tersebut masuk ke dalam BUMN, maka kedudukan negara tidak lagi dapat dikatakan mewakili negara sebagai badan hukum publik.[184]

Dalam hal sebuah perseroan mendapat suatu keuntungan maka ia diwajibkan membayar pajak. Uang pajak yang belum disetorkan ke kas negara dan kas daerah masih berstatus uang privat. Namun demikian, apabila perseroan tersebut menyetorkan uang pembayaran pajak ke kas negara atau kas daerah, maka pada saat itu uang privat tersebut terjadi transformasi hukum dari keuangan privat menjadi keuangan negara. Dalam hal modal BUMN yang disetorkan kepada perseroan, pada saat itu juga mengalami transformasi dari uang negara menjadi uang BUMN.[185]

Sektor Keuangan	**Regulasi**	**Tata Kelola**	**Risiko**
Keuangan Daerah	Kepala Daerah sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan dikuasakan kepada sekretaris daerah sesuai UU No 32 tahun 2004 jo. PP No 58 tahun 2005	Mekanisme APBD diserahkan kepada daerah otonom	Risiko APBD, sedangkan risiko lain sepanjang diperjanjikan dalam bentuk jaminan
Keuangan BUMN	Direksi memiliki	Mekanisme	Risiko keuangan

[184] Arifin P. Soeria Atmadja, *Modul Hukum Anggaran Negara: Arsitektur Keuangan Publik (Suatu Konsep Pengaturan Keuangan Negara dalam Bank BUMN)*, (Jakarta: Fakultas Hukum UI, 2007), hlm. 9-10.

[185] *Ibid*.,

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

	kewenangan dalam pengelolaan keuangan BUMN UU Nomor 19 tahun 2003 jo. PP Nomor 43 tahun 2005	korporat dipisahkan dari APBN	BUMN, kecuali untuk risiko tertentu yang diterapkan peraturan perundang-undangan atau perjanjian dalam bentuk jaminan pemerintah
Keuangan Bank Indonesia	Dewan Gubernur Bank Indonesia UU Nomor 23 tahun 1999 jo. UU Nomor 3 tahun 2004	Mekanisme Bank Indonesia Dipisahkan dari APBN	Hanya kekurangan modal Bank Indonesia menjadi risiko APBN
Keuangan Organisasi Administrasi Publik	Sepanjang bukan suatu badan hukum, regulasi tunduk pada penguasaan Menteri Keuangan sebagai bendahara Umum Negara Pasal 6 ayat (2) huruf b UU Nomor 17 tahun 2003	Mekanisme APBN. Sepanjang bukan badan hukum	Risiko APBN sepanjang bukan badan hukum
Badan Layanan Umum	Pimpinan Badan Layanan Umum dengan pola khusus PP Nomor	Mekanisme APBN, tetapi hanya dalam bentuk pencatatan,	Risiko APBN

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

	23 tahun 2005	bukan penyetoran langsung ke kas negara	
Keuangan Yayasan	Dewan Pengurus Yayasan UU Nomor 16 tahun 2001 jo. UU Nomor 28 tahun 2004	Mekanisme Yayasan Dipisahkan dari pendirinya	Risiko Yayasan sebagai badan hukum

Gambar 3.2. Arsitektur Keuangan Publik untuk Membedakan dengan Keuangan Negara[186]

3.5. Penyertaan Modal Negara kepada BUMN sebagai Kekayaan Negara yang Dipisahkan

A. Penyertaan Modal Negara pada BUMN

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 44 tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas, penyertaan modal adalah pemisahan kekayaan negara dari APBN atau pendapatan cadangan perusahaan atau sumber lain untuk dijadikan sebagai modal BUMN dan/atau Perseroan Terbatas lainnya, dan dikelola secara korporasi.[187] Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah, menyatakan bahwa penyertaan modal pemerintah baik pusat maupun daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan

[186] Dian Puji N. Simatupang, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Pemerintah*, (Disertasi Program Pascasarjana Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2011), hlm. 306.

[187] Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas*, PP No. 44 tahun 2005, LN No. 116 tahun 2005, TLN No. 4555, Ps. 1 angka 7.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

sebagai modal/saham negara atau pun daerah pada BUMN, atau badan hukum lainnya yang dimiliki oleh negara.[188]

Menurut penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003, pengertian kekayaan negara yang dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak didasarkan pada sistem APBN, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang sehat.[189]

Apabila kita melihat ketentuan Pasal 34 ayat (1) UU No. 40 Tahun 2007, maka secara yuridis modal yang disertakan ke dalam perseroan bukan lagi menjadi kekayaan orang atau badan yang menyertakan modal, melainkan menjadi kekayaan perseroan. Dalam hal ini maka telah terjadi pemisahan kekayaan antara kekayaan pemegang saham dan kekayaan perseroan. Hal tersebut berlaku pula pada negara yang menyetorkan modalnya pada BUMN yang berbentuk Perseroan. Maka modal yang disetorkan tidak lagi menjadi milik negara namun menjadi kekayaan perseroan itu sendiri.[190]

BUMN Persero merupakan badan hukum privat dan sejak telah memperoleh status badan hukum, pemilik atau pemegang saham dan pengurus atau direksi terpisah dari perseroan atau disebut sebagai *separate legal personality* atau individu yang berdiri sendiri. Sehingga pemegang saham tidak mempunyai kepentingan dalam kekayaan dan utang perseroan sesuai dengan prinsip perseroan di mana kekayaan atau utang perseroan terpisah dari kekayaan dan utang pemegang sahamnya.[191] Dalam hal ini di mana Pemerintah menyertakan seluruh atau sebagian besar modalnya yang berasal dari APBN, kedudukannya adalah sebagai investor pemegang saham. Antara lain saham yang dimiliki pemerintah dalam BUMN Persero merupakan bukti kepemilikan dan memberikan hak kepada

---

[188] Indonesia, *Peraturan Pemerintah Pengelolaan Kekayaan Negara/Daerah*, PP No. 6 tahun 2006, LN No. 20 Tahun 2006, TLN No. 4609, Ps. 1 angka 19.

[189] Indonesia, *Undang-Undang Keuangan Negara*, LN No. 70 Tahun 2003, TLN No. 4297.

[190] Ridwan Khairandy, *Konsepsi Kekayaan Negara yang Dipisahkan dalam Perusahaan Perseroan*, Jurnal Hukum Bisnis Vol 26 No. 1, 2007, hlm. 35.

[191] Dhaniswara K. Harjono, *Pembaruan Hukum Perseroan Terbatas*, (Jakarta: Pusat Pengembangan Hukum dan Bisnis Indonesia, 2008), hlm. 208.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

Pemerintah untuk menggunakan hak suara dalam RUPS. Sebagai pemegang saham, maka Pemerintah hanya memiliki hak kontrol secara tidak langsung atas pengelolaan BUMN tersebut, Pemerintah tidak ikut serta memikul tanggung jawab atas perbuatan hukum yang dilakukan oleh Perseroan.[192]

Penyertaan seluruh atau sebagian besar modal Pemerintah dalam BUMN dapat dipersamakan dengan pengertian dan ketentuan pemasukan atau *inbreng* dalam hukum perdata. Berdasarkan Pasal 1619 ayat (2) KUHPerdata, pemasukan atau *inbreng* tersebut dapat terdiri dari uang, benda bergerak ataupun tidak bergerak, dan tenaga baik fisik maupun pemikiran. Dalam hukum perdata, apabila pemasukan atau *inbreng* dilakukan secara keseluruhan atau penuh (termasuk hak kepemilikannya) dalam persekutuan oleh sekutu, maka sekutu yang bersangkutan bebas menanggung risiko berdasarkan Pasal 1631 ayat (2) KUHPerdata dengan syarat, sekutu tetap mendapatkan keuntungan dari pemasukan atau *inbreng* pada persekutuan.[193] Dengan demikian, apabila negara telah menyertakan modalnya ke dalam BUMN Persero, maka pengelolaan modal tersebut tidak lagi tunduk pada sistem pengelolaan APBN, melainkan tunduk pada mekanisme pengelolaan modal yang terdapat dalam UU Perseroan Terbatas.

Lalu bagaimana kedudukan negara sebagai pemegang saham dalam BUMN Persero? Dalam konteks negara sebagai badan hukum publik, maka harus diadakan pembagian mengenai kekayaan negara dalam domain publik dan dalam domain privat. Dalam lingkup publik, maka pengaturannya tunduk pada suatu peraturan perundang-undangan tertentu. Sedangkan dalam domain privat maka pengaturannya tunduk pada ketentuan dalam hukum perdata. [194] Negara juga dapat sewaktu-waktu menjadi badan hukum publik, di mana negara memiliki kewenangan di bidang hukum publik dalam hal mengeluarkan kebijakan yang bersifat publik atau pengaturan, dan badan hukum privat di mana negara tidak memiliki kewenangan untuk mengeluarkan kebijakan publik.

---

[192] M. Yahya Harahap, *Separate Entity, Limited Liability, dan Piercing The Cororate Veil*, Jurnal Hukum Bisnis Vol. 26, 2007, hlm. 44.

[193] R.T Sutantya, Hadhikusuma, *Pengertian Pokok Hukum Perusahaan: Bentuk-bentuk Perusahaan yang Berlaku di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1990), hlm. 15.

[194] Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktek, dan Kritik*, (Jakarta: badan Penerbit Fakultas Hukum UI, 2005), hlm. 107.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

Keikutsertaan negara dalam menanamkan sebagian atau seluruh modalnya pada BUMN tunduk pada pengaturan UU No. 40 Tahun 2007 mengenai perseroan terbatas. Artinya, negara memiliki kedudukan sejajar (hak dan kewajiban sama) dengan pemegang saham lainnya. Dalam posisinya sebagai badan hukum privat, untuk mencapai tujuan dan keinginannya, negara tetap harus mengikuti mekanisme perdata yang diatur dalam RUPS.

Dalam hal ini negara memiliki dua cara untuk mengemukakan tujuan dan keinginannya berkaitan dengan kedudukannya sebagai subjek hukum yang berbeda, yakni: [195]

a. negara sebagai badan hukum publik dapat sewaktu-waktu mengeluarkan keputusan administrasi negara. Sesuai dengan hak yang melekat padanya yaitu hak menguasai negara di mana negara dapat mengeluarkan suatu regulasi. Misalnya pengaturan mengenai perpajakan, ketenagakerjaan, pengaturan ekspor-impor dan sebagainya;
b. negara sebagai badan hukum privat dalam hal ini sebagai pemegang saham, dapat menyampaikan tujuan dan keinginannya melalui mekanisme RUPS yang murni tunduk pada hukum perdata.

Dalam hal negara sebagai badan hukum privat, negara dipersamakan dengan pemegang saham baik seluruh maupun sebagian, di mana BUMN Persero juga merupakan badan hukum privat, ketika negara sebagai pemegang saham pada BUMN Persero melakukan perjanjian dengan pihak lain, maka negara harus tunduk pada syarat sahnya perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdata. Hal tersebut disebabkan oleh keikutsertaan Pemerintah sebagai pemegang saham bertindak sebagai badan hukum privat, sehingga tanggung jawab pengelolaan pun tidak dapat dibebankan kepada Pemerintah sebagai badan hukum publik.[196]

Dengan demikian, secara teori hukum, kedudukan negara yang dalam hal ini direpresentasikan oleh Pemerintah, sangat relevan apabila diposisikan sebagai badan hukum perdata dalam BUMN Persero yang dipersamakan dengan

[195] Dian Puji N. Simatupang, *Op.Cit*, hlm. 247.

[196] Arifin P. Soeria Atmadja, *Op.Cit*.,

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

pemegang saham lainnya. Peranannya pun di sini harus dibedakan ketika negara sebagai badan hukum publik dan bertindak sebagai pemegang saham dalam BUMN Persero yang tunduk dalam ketentuan lapangan hukum perdata.[197]

B. Kekayaan BUMN Persero sebagai Kekayaan Negara yang Dipisahkan

Dalam membahas masalah ini, masih terdapat perdebatan mengenai status hukum keuangan negara yang disertakan menjadi modal BUMN Persero, terlebih lagi dalam menentukan siapakah yang kemudian berhak memeriksa pengelolaan dan pertanggung jawaban BUMN Persero. Menurut Hasan Bisri, Wakil Ketua BPK, kekayaan yang dimiliki oleh badan-badan usaha yang dimiliki oleh negara dan semua lembaga yang dibentuk oleh Pemerintah dengan undang-undang tidak dapat dipisahkan dari kekayaan atau kepemilikan negara. Menurutnya, makna kekayaan negara yang dipisahkan sebagaimana dimaksud dalam UU No. 19 tahun 2003 bukan berarti dipisahkan dari kepemilikan negara secara kepemilikan, namun dipisahkan dari APBN atau secara tata kelola. Status keuangan tersebut pun masih dikategorikan sebagai keuangan negara.[198]

Pendapat yang sama dikemukakan oleh Hasan Akman, anggota BPK RI. Menurutnya, pertanggungjawaban keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 Setelah Perubahan makna keuangan negara adalah keuangan secara luas sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 UU No. 19 Tahun 2003, yang tidak hanya mengenai pelaksanaan APBN, tetapi juga keuangan lainnya yang berasal dari negara yang dikelola oleh badan-badan lain.[199] Menurut Erman Radjagukguk, kekayaan negara yang dipisahkan menjadi modal BUMN Persero buka lagi merupakan keuangan negara. Oleh karena menurut doktrin hukum dari sistem hukum *Civil Law* maupun *Common Law*, [200] karakteristik

---

[197] Dian Puji N. Simatupang, *Op.Cit.*, hlm. 248-249.

[198] "Optimalisasi Pengawasan atas Kekayaan Negara yang Dipisahkan" <http://www.bpk.go.id/news/optimalisasi-pengawasan-atas-kekayaan-negara-yang-dipisahkan> 11 Maret 2015.

[199] Dwi Ary Purnomo, *Op.Cit*, hlm. 28.

[200] "Kekayaan BUMN Persero Bukan Kekayaan Negara" <http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=6831&coid=2&caid=30&gid=3> 11 Maret 2015.

utama badan hukum adalah pemisahan kekayaan antara pemilik dan para pengurusnya.

Berdasarkan pendapat Arifin P. Soeria Atmadja, suatu badan hukum yang dibentuk oleh Pemerintah, dengan status kekayaan negara yang dipisahkan, maka sejak dipisahkan kekayaan negara tersebut ke dalam badan hukum, maka telah terjadi transformasi yuridis terhadap kekayaan tersebut menjadi keuangan badan hukum sepenuhnya yang tunduk terhadap hukum privat sebagaimana telah diuraikan dalam BAB sebelumnya dalam tulisan ini. Adapun tujuan dari pemisahan kekayaan tersebut berdasarkan Pasal 4 UU No. 19 Tahun 2003 adalah guna membuat batasan yang jelas antara tanggung jawab publik dengan tanggung jawab privat. Adanya penyertaan modal Pemerintah dalam perseroan terbatas maka Pemerintah hanya ikut bertanggung jawab atas kerugian usaha sebesar yang telah dibiayainya saja, buka bertindak mewakili negara sebagai badan hukum publik.[201]

Maksud dari pemisahan kekayaan negara menjadi kekayaan BUMN dapat ditafsirkan bahwa status keuangan yang dipisahkan tidak lagi memiliki hubungan dengan sumbernya. Arti kata pemisahan dalam teori keuangan negara merujuk pada pengelolaan dan pertanggungjawaban kekayaan negara yang dipisahkan. Apabila di kemudian hari BUMN Persero melakukan hubungan hukum dengan pihak ketiga, maka negara sebagai pemegang saham tidak memiliki hubungan dengan pihak ketiga tersebut, negara hanya memiliki hubungan hukum dengan BUMN Persero sebagai pemegang saham.[202]

Demikian pula dengan ketentuan pengelolaan, pertanggungjawaban dan pemeriksaan keuangan dalam bentuk saham tersebut harus berpedoman pada UU No. 40 Tahun 2007. Artinya, peraturan perundang-undangan mengenai keuangan negara tidak dapat diterapkan dan tidak berlaku.[203] Hal ini berarti keuangan BUMN tidak berada pada ketentuan hukum keuangan negara, namun berada pada kuasa hukum perdata.

---

[201] Arifin P. Soeria Atmadja, *Op.Cit*., hlm. 88.

[202] Ketika Pemerintah memutuskan penyertaan modal dalam bentuk saham, ketika itu pula imunitas publik sebagai negara hilang dan terputus hubungan hukum publiknya dengan keuangan yang telah berubah dalam bentuk saham. Arifin P. Soeria Atmadja, *Ibid*.,

[203] Dian Puji N. Simatupang, *Op.Cit*., hlm. 15.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

3.6. Pihak yang Berwenang Memeriksa BUMN Persero

Sebagai akibat status badan hukum yang berdampak terhadap status hukum uang, maka hal ini akan berpengaruh pula pada lembaga atau badan yang berfungsi melakukan pengawasan dan pemeriksaan. Terhadap keuangan negara yang bersumber dari APBN, maka status keuangannya merupakan keuangan publik yang tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai keuangan negara. Pengawasan terhadap keuangan negara dilakukan oleh auditor eksternal maupun auditor internal.[204]

Pasal 23 E ayat (1) UUD 1945 Setelah Perubahan menegaskan bahwa untuk memeriksa keuangan dan tanggung jawab keuangan negara, diadakan suatu badan pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri yaitu BPK.[205] Kekuasaan BPK berdasarkan amanat konstitusi sebagai berikut:[206]

a. lembaga tinggi negara yang diadakan untuk memeriksa tanggung jawab keuangan negara;
b. berwenang meminta, memberikan dan meneliti pertanggungjawaban atas penguasaan dan pengurusan keuangan negara serta mengusahakan keseragaman dalam tata cara pemeriksaan dan penatausahaan keuangan negara;
c. mengadakan dan menetapkan tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti kerugian;
d. melakukan penelitian dan penganalisaan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang keuangan;
e. memeriksa tanggung jawab Pemerintah mengenai segala hal yang berkaitan dengan keuangan negara dan semua pelaksanaan APBN berdasarkan ketentuan Undang-undang;
f. menyampaikan hasil pemeriksaan tentang keuangan negara kepada DPR.

---

[204] Arifin P. Soeria Atmadja, *Modul Hukum Anggaran Negara: Teori Dasar Hukum Keuangan Publik dan Konsepsi badan Hukum*, (Jakarta: Fakultas Hukum UI, 2007), hlm. 11.

[205] Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

[206] Arifin P. Soeria Atmadja, *Op.Cit.*,

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

Berdasarkan Pasal 71 UU No. 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, menyatakan bahwa:[207]

(1) pemeriksaan laporan keuangan perusahaan dilakukan oleh auditor eksternal yang ditetapkan oleh RUPS untuk Perseroan dan Menteri Keuangan untuk Perusahaan Umum;

(2) badan pemeriksa keuangan (BPK) berwenang melakukan pemeriksaan terhadap BUMN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

Dengan demikian, terkait dengan pemeriksaan BUMN berdasarkan Pasal 71 ayat (2) UU Keuangan Negara, apabila terdapat suatu kerugian maka BPK memiliki kewenangan untuk menilai atau menetapkan jumlah kerugian negara baik yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum maupun disebabkan oleh kelalaian pengelola BUMN.

Berdasarkan Pasal 6 UU No. 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, menyatakan bahwa:[208]

(1) BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga negara lainnya, Bank Indonesia, BUMN/BUMD, badan layanan umum, dan badan lain yang mengelola keuangan negara;[209]

(4) dalam hal pemeriksaan dilaksanakan oleh Akuntan Publik berdasarkan ketentuan undang-undang, maka laporan hasil pemeriksaan tersebut wajib disampaikan kepada BPK dan dipublikasikan.

Menurut UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, menyatakan bahwa:

Pasal 22

[207] Indonesia, *Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara*, UU No. 19 tahun 2003, LN No. 137 Tahun 2003, TLN No. 4617.

[208] Indonesia, *Undang-undang Badan Pemeriksa Keuangan.* UU No. 15 Tahun 2006.LN No. 51 Tahun 2006, TLN No. 4654.

[209] Dalam ayat ini yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi semua unsur keuangan negara sebagaimana diatur dalam UU Keuangan Negara. Sedangkan yang dimaksud lembaga atau badan lain adalah BUMN, Yayasan yang meliputi fasilitas negara, komisi-komisi yang dibentuk dengan undang-undang, dan badan swasta yang menerima dan/atau mengelola uang negara. Lihat Penjelasan Pasal 6 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2006.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

(4) Tata cara penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh BPK setelah berkonsultasi dengan Pemerintah;

(5) Tata cara penyelesaian ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) berlaku pula bagi pengelola perusahaan umum dan perusahaan perseroan yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) yang sahamnya dimiliki oleh negara Republik Indonesia, sepanjang tidak diatur dalam undang-undang tersendiri.[210]

Dengan demikian, dapatlah ditarik kesimpulan berdasarkan penjelasan di atas bahwa BPK dapat melakukan tuntutan perbendaharaan pada pengelola BUMN/BUMD yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki negara sepanjang tidak diatur dalam undang-undang tersendiri.[211] Selanjutnya dalam UU Perseroan Terbatas disebutkan bahwa pemeriksaan laporan keuangan perusahaan harus diaudit oleh akuntan publik.[212]

Terhadap BUMN Persero yang merupakan modalnya berasal dari kekayaan yang dipisahkan. Sesuai dengan status hukum keuangan BUMN dalam UU Perseroan Terbatas, status uangnya bukan lagi merupakan keuangan negara. Sehingga dengan demikian seharusnya BPK ataupun BPKP tidak lagi berhak dan berkewajiban melakukan pengawasan maupun pemeriksaan terhadap BUMN yang telah berubah status badan hukum maupun uangnya menjadi badan hukum privat dan uang privat.[213]

Dilihat dari jangkauan pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK saat ini, menyebabkan tugas BPK semakin meluas. Terdapat tiga jenis perluasan yang dimaksud, yakni:

---

[210] Indonesia, *Undang-Undang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara*, UU No. 15 tahun 2004. LN No. 66 Tahun 2004. TLN No. 4400.

[211] Badan Pemeriksa Keuangan, *Naskah Akademis Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan tentang Tuntutan Perbendaharaan pada Pengelola BUMN/BUMD*, (Jakarta: BPK RI, 2007), hlm. 12-13.

[212] Lihat Pasal 68 UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang menyatakan bahwa Direksi wajib menyerahkan laporan keuangan kepada akuntan publik untuk diaudit. Apabila hal demikian tidak dipenuhi, maka berdasarkan Pasal 68 ayat (2) laporan keuangan tidak disahkan oleh RUPS. Indonesia, *Undang-undang Perseroan Terbatas,* UU No. 40 Tahun 2007. LN No. 106 Tahun 2007, TLN No. 4756.

[213] Arifin P. Soeria Atmadja, *Op.Cit*., hlm. 11.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

1. perluasan dari pemeriksaan atas pelaksanaan APBN/APBD serta pengelolaan keuangan dan kekayaan negara dalam arti luas;
2. perluasan dalam arti hasil pemeriksaan yang dilakukan tidak saja dilaporkan kepada DPR di tingkat pusat, tetapi juga DPRD dan DPD Provinsi serta DPRD kabupaten/kota sesuai tingkat kewenangannya;
3. perluasan terhadap lembaga/badan hukum yang menjadi objek pemeriksaan BPK, yaitu dari sebelumnya hanya terbatas pada lembaga negara dan/atau pemerintahan yang merupakan subjek hukum tata negara dan/atau subjek hukum administrasi negara menjadi meluas hingga mencakup pula organ-organ yang merupakan subjek hukum perdata seperti perusahaan daerah, BUMN atau perusahaan swasta yang di dalamnya terdapat kekayaan negara.[214]

Sebenarnya ketiga perluasan tersebut dapat dikatakan sebagai penyimpangan, oleh karena ketiganya bertentangan dengan pengertian asli UUD 1945. Akan tetapi ketentuan baru Pasal 23 E, Pasal 23 G UUD 1945 Setelah Perubahan, telah menentukan secara baru sehingga mau tidak mau harus dicatat sebagai perkembangan baru dalam sistem hukum administrasi keuangan negara di masa yang akan datang.[215]

3.7. Paradoks Kerugian BUMN Persero dan Kerugian Negara

Definisi mengenai kerugian negara ini sangat berhubungan dengan pengertian keuangan negara yang dianut, baik dalam arti luas maupun sempit. Pengertian kerugian negara (*comptabel tekort*) berdasarkan perspektif hukum administrasi negara dapat dilihat berdasarkan ketentuan:

a. Pasal 35 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, menyatakan bahwa:[216]

   (1) Setiap pejabat negara atau pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung

[214] W. Riawan Tjandra, *Op.Cit*., hlm. 24.

[215] *Ibid*.,

[216] Indonesia, *Undang-Undang Keuangan Negara*, UU No. 17 tahun 2003. LN No. 47 Tahun 2003. TLN No. 4286.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

ataupun tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian yang dimaksud;

(2) Setiap bendahara bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian negara yang berada dalam pengurusannya.

b. UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dalam Pasal 1 angka 22 menyatakan bahwa kerugian negara/daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.[217]

Rumusan pengertian kerugian negara dalam undang-undang ini sama dengan rumusan kerugian negara dalam Pasal 1 angka 15 UU No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.[218]

Sebagai perbandingan dapat dikemukakan pengertian kerugian negara menurut undang-undang Perbendaharaan sebelumnya (Pasal 77 ICW/*Indische Comptabiliteitswet*, Staatsblad Tahun 1925 Nomor 448) sebagai berikut:[219]

"*...kerugian negara adalah berkurangnya kekayaan negara yang disebabkan oleh suatu tindakan melanggar hukum/kelalaian seseorang dan/atau disebabkan oleh suatu keadaan di luar kemampuan manusia (force majeure)...*"

Menurut Suryanajaya, untuk dapat dilakukan penuntutan atau penyelesaian atas terjadinya kerugian negara, sebagai berikut:

a. kerugian negara merupakan berkurangnya keuangan negara berupa uang, surat berharga, barang milik negara dari jumlah dan/atau nilai yang seharusnya;
b. kekurangan dalam keuangan negara tersebut harus nyata dan pasti jumlahnya atau dengan kata lain kerugian tersebut benar-benar telah terjadi dengan jumlah kerugian yang secara pasti dapat ditentukan

[217] Indonesia, *Undang-Undang Perbendaharaan Negara*, UU No. 1 tahun 2004. LN No. 5 Tahun 2004. TLN No. 4355.

[218] Indonesia, *Undang-undang Badan Pemeriksa Keuangan.* UU No. 15 Tahun 2006.LN No. 51 Tahun 2006, TLN No. 4654.

[219] A. Y. Suryanajaya, *Penyelesaian Kerugian Negara dala Perspektif Hukum Administrasi Publik Teori dan Praktek*, (Jakarta: CV Eko Jaya, 2011), hlm. 13.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

besarnya. Dengan demikian kerugian negara tersebut bukan hanya merupakan indikasi atau berupa potensi terjadinya kerugian;

c. kerugian tersebut merupakan akibat dari suatu perbuatan melawan hukum baik sengaja ataupun karena kelalaian. Unsur melawan hukum ini harus dapat dibuktikan secara cermat dan tepat.[220]

Menurut Dian Puji N. Simatupang, untuk menentukan adanya suatu kerugian negara harus dilakukan pemeriksaan finansial, yang ditujukan pada dua hal yaitu perhitungan secara akuntansi (*standard of accounting*) dan penilaian ketaatan pada peraturan perundang-undangan (*complience with aplied to laws and regulation*), dan pemeriksaan performa, yang menilai dari segi terlaksananya kemanfaatan, efisiensi, efektivitas, kondisi ekonomi, dan keadaan tertentu.[221]

Dengan dilahirkannya UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, maka seharusnya masalah hak dan kewajiban maupun dari setiap subjek hukum yang dapat dinilai serta segala sesuatu baik yang berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara sebagai badan hukum menjadi jelas, namun ternyata UU Keuangan Negara tersebut justru memberikan pemahaman yang keliru tentang pengertian keuangan negara.[222]

Negara, daerah, badan hukum publik lainnya, dan badan hukum perdata seperti BUMN/BUMD seharusnya didudukkan pada posisi hukum yang mandiri. Demikian pula agar kedudukan hukum dari setiap subjek hukum berada dalam lingkungan kausa hukum (*rechtsgebeid*) masing-masing, dan agar tidak terjadi tumpang tindih, diperlukan pendekatan rumusan keuangan negara dari segi badan hukum atau subjek hukum sebagai pendukung hak dan kewajibannya yang dapat dinilai dengan uang.[223]

Berdasarkan kedudukannya dalam masing-masing lingkungan kuasa hukum (*rechtsgebeid*), fungsi badan hukum sebagai pengelola keuangan negara,

---

[220] *Ibid*., hlm. 14.

[221] Dian Puji N. Simatupang, *Batasan Hukum Keuangan Negara dalam Perspektif Hukum Anggaran Negara dan Keuangan Publik*, (Depok: Bahan Ajar Kuliah Hukum Anggaran Negara FHUI, 2011).

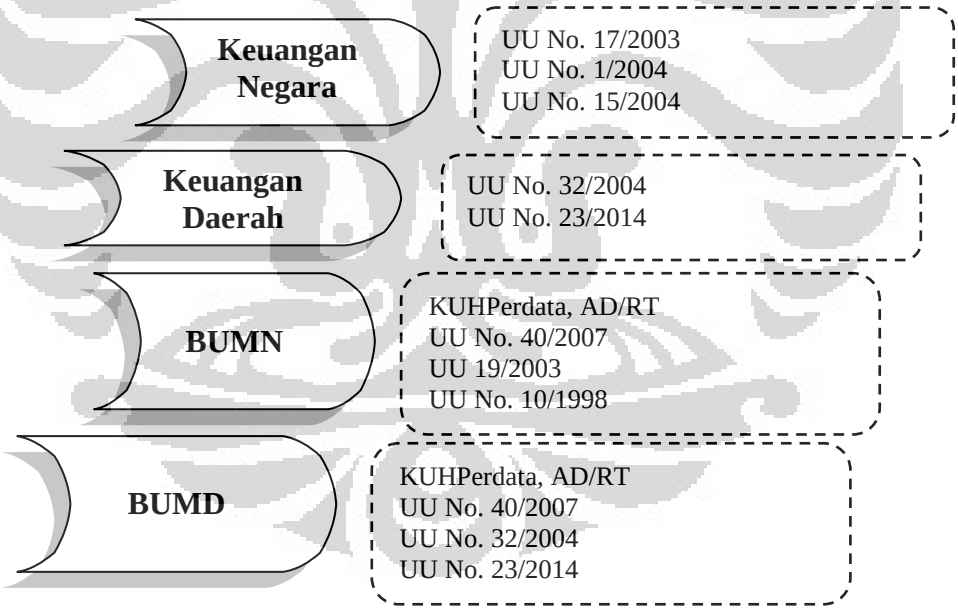
[222] Arifin P. Soeria Atmadja, *Op.Cit*, hlm. 1-2.

[223] *Ibid*.,

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

daerah, dan keuangan BUMN/BUMD menjadi sangat penting, mengingat sebagai subyek hukum, badan-badan hukum yang melaksanakan objektif di atas, mempunyai hak mempertahankan kepentingannya maupun melaksanakan kewajiban hukumnya dalam lalu lintas hukum dan sesuai dengan hukum positif. Dengan memperhatikan doktrin hukum mengenai keuangan publik, jelas dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan, keuangan sektor privat merupakan keuangan yang terpisahkan dari keuangan negara. Keuangan dalam sektor privat memiliki status hukum sebagai kekayaan/keuangan privat perusahaan itu sendiri. Peraturan dan perundang-undangan dan kebijakan negara tidak dapat mengklasifikasikan kekayaan/keuangan sektor privat sebagai keuangan negara. [224]

Dalam regulasi pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan, keuangan BUMN sebagai sektor privat memiliki imunitas sendiri yang terlepas dari keuangan sektor publik sebagaimana tergambarkan dalam bagan berikut ini:



Gambar 3.3. Gambar Arsitektur Bangun Keuangan Publik Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang Mengaturnya.[225]

[224] *Ibid*.,

[225] *Ibid*., hlm. 2.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

Bagan tersebut membedakan konsep pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawabannya. Dengan demikian, adanya penyimpangan keuangan sektor privat memiliki kapasitas hukum sendiri yang berbeda dengan keuangan publik. Tata kelola dan tanggung jawab keuangan sektor privat memiliki kapasitas hukum privat di mana ketentuan yang mengaturnya adalah peraturan perundang-undangan yang bersifat privat. Negara tidak bisa memaksakan regulasi pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara terhadap sektor privat sebagai bentuk perluasan tindakan korupsi akibat merugikan unsur keuangan negara. Oleh sebab itu, negara dan lembaga negara apapun tidak memiliki kewenangan dalam lapangan hukum privat yang menyebabkan BUMN/BUMD tidak mampu menjalankan kemandiriannya sebagai badan hukum.[226]

Keikutsertaan pemerintah dalam perseroan adalah bertindak sebagai badan hukum privat, sehingga tanggung jawab dalam pengelolaannya pun tidak dapat dibebankan pada pemerintah sebagai badan hukum publik. Misalnya, beban pertanggungjawaban perseroan yang sahamnya antara lain dimiliki negara, yang menyebabkan kerugian pada pihak lain tidak dapat dibebankan kepada pemerintah sebagai badan hukum publik. Akan tetapi, dibebankan kepada perseroan untuk menjalankan ketentuan Pasal 1365 KUHPerdata.[227]

Menurut Pasal 1 angka 1 UU Keuangan Negara, perusahaan perseroan adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) dimiliki negara yang tujuannya mengejar keuntungan. Berdasarkan definisi tersebut dapat ditarik unsur-unsur di dalam perseroan, yakni:

1. persero adalah badan usaha;
2. persero adalah perseroan terbatas.

   oleh karena itu, pendirian dan pengelolaan harus tunduk pada UU Perseroan Terbatas, tentu saja dengan beberapa pengecualian. Secara yuridis, modal yang disertakan dalam perseroan bukan lagi menjadi

[226] *Ibid*., hlm. 3.

[227] Arifin P. Soeria Atmadja, *Aspek Hukum Kerugian Negara pada Perseroan Terbatas yang Sahamnya antara lain Dimiliki oleh Pemerintah*, (Jakarta: FHUI, 2007), hlm. 9-10.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

> kekayaan orang atau badan yang menyertakan modal, tetapi menjadi kekayaan perseroan itu sendiri. Dengan karakteristik demikian, tanggung jawab pemegang saham atas kerugian atau utang perseroan juga terbatas. Utang atau kerugian tersebut semata-mata dibayar secukupnya dari harta kekayaan yang tersedia dalam perseroan.[228]

Dalam hal mengelola keuangan negara, prinsip pengelolaan keuangannya menganut asas universalitas, di mana setiap penerimaan yang dilakukan oleh negara, tidak dapat digunakan langsung untuk pengeluaran, tetapi harus disetorkan sepenuhnya kepada kas negara. Namun, tidak demikian halnya dengan pengurusan dan pertanggungjawaban keuangan BUMN di mana terhadapnya tidak berlaku asas universalitas, oleh karena BUMN dapat langsung menggunakan penerimaannya untuk operasional perusahaan, sehingga setiap penerimaan BUMN bukan merupakan penerimaan negara atau penerimaan daerah yang harus disetorkan ke kas negara atau kas daerah.[229]

Menurut Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UU Keuangan Negara menyatakan bahwa pengurusan BUMN dilakukan oleh direksi. Direksi bertanggung jawab secara penuh atas pengurusan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN serta mewakili BUMN baik dalam maupun luar pengadilan. Mengingat perseroan adalah PT, maka pembahasan kewajiban dan tanggung jawab direksi persero harus diundangkan berdasar UU Perseroan Terbatas.[230]

Apabila direksi bersalah baik karena kesengajaan maupun lalai dalam menjalankan kewajiban fidusia berakibat pada timbulnya tanggung jawab pribadi direksi. Sehubungan ini, menurut Pasal 97 ayat (3) UU No. 40 Tahun 2007[231] menyatakan bahwa setiap anggota direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi atas kerugian perseroan apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai

---

[228] *Ibid*.,

[229] Arifin P. Soeria Atmadja, *Teori dasar Hukum Keuangan Publik dan Konsepsi Badan Hukum, Op.Cit*., hlm. 10-11.

[230] *Ibid*., hlm. 37.

[231] Indonesia, *Undang-undang Perseroan Terbatas*, UU No. 40 Tahun 2007. LN No. 106 Tahun 2007, TLN No. 4756.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

menjalankan tugasnya untuk pengurusan perseroan. Sepanjang direksi bertindak dengan iktikad baik dan semata-mata untuk kepentingan perseroan, tetapi ternyata tetap menderita kerugian, tidak serta merta kerugian tersebut menjadi beban tanggung jawab pribadi direksi. [232]

Tindakan yang dilakukan beberapa direksi persero yang menjalankan perusahaan, termasuk melakukan investasi yang dianggap merugikan keuangan negara dan kemudian dituduh melakukan tindak pidana korupsi patut dipertanyakan kebenarannya atau ketepatannya. Hal ini juga bukan berarti direksi yang karena tindakannya dalam transaksi bisnis menimbulkan kerugian bagi perusahaan tidak dapat dimintakan tanggung jawabnya atau dilakukan upaya hukum. Negara sebagai pemegang saham dapat melakukan gugatan perdata terhadap direksi tersebut oleh karena telah melanggar kewajiban *fiduciary duty*. Direksi yang bersangkutan dapat pula dituntut secara pidana misalnya atas tuduhan melakukan penggelapan, pemalsuan data atau laporan keuangan, dan tunduk pada pidana perbankan bagi yang bergerak di sektor bank.[233]

Menurut Erman Radjagukguk mengatakan bahwa karakteristik suatu badan hukum adalah pemisahan harta kekayaan badan hukum dari harta kekayaan pemilik dan pengurusnya. Dengan demikian, kekayaan BUMN Persero adalah kekayaan sebagai badan hukum bukanlah kekayaan negara. Ketika menghadapi kredit bermasalah bank PT. BRI Persero Tbk, PT. Bank Mandiri Persero Tbk. Menteri Keuangan meminta fatwa Mahkamah Agung yang dalam fatwanya menyatakan bahwa tagihan bank BUMN bukan merupakan tagihan negara oleh karena bank BUMN tunduk pada UU Perseroan Terbatas. Dengan demikian Mahkamah Agung berpendapat kekayaan negara terpisah dari kekayaan BUMN Persero.[234]

Mungkin dapat dikemukakan sebagai bukti terpisahnya negara sebagai badan hukum publik dengan keuangannya dalam bentuk saham dalam persero,

---

[232] Arifin P. Soeria Atmadja, *Op.Cit.*, hlm. 38. Lihat juga Pasal 97 ayat (5) UU No. 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

[233] *Ibid*., hlm. 39.

[234] Yunus Husein, "Penentuan tentang Kerugian Negara Dikaitkan Dengan Pelaksanaan UU Tipikor", (Dalam Makalah Seminar nasional tentang Penentuan Kerugian Negara, Jakarta, 15 Mei 2008).

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

akan jelas terlihat bilamana persero tersebut mengalami kerugian dan dinyatakan pailit, maka pernyataan pailit tersebut tidak mengakibatkan negara ikut serta pailit pula. Di samping itu, tidak jelasnya posisi dan status hukum keuangan negara dalam hukum pidana korupsi juga mengesampingkan pemisahan negara berdasarkan peranan dan statusnya sebagai badan hukum publik dan badan hukum perdata.[235]

Dengan demikian, akan menjadi sangat berbahaya dan berisiko apabila ada yang menyatakan keuangan publik sebagai keuangan negara. Maksudnya, keuangan publik yang ditujukan pada keuangan negara itu sendiri, keuangan daerah, keuangan BUMN/BUMD dinyatakan sebagai keuangan negara. Apabila suatu negara mendesain keuangan publiknya sebagai keuangan negara, maka secara hukum wajib menanggung risiko apa pun yang terjadi dalam badan hukum itu. Selain itu, jika keuangan publik dinyatakan sebagai keuangan negara, pengaturan tata kelola dan tanggung jawabnya harus sesuai dengan aturan keuangan negara.[236]

[235] Arifin P. Soeria Atmadja, *Aspek Hukum Kerugian Negara pada Perseroan Terbatas yang Sahamnya Dimiliki oleh Pemerintah, Op.Cit*., hlm. 17-19.

[236] Arifin P. Soeria Atmadja, *Modul Hukum Anggaran Negara: Arsitektur Keuangan Publik (Suatu Konsep Pengaturan Keuangan Negara dalam Bank BUMN), Op.Cit*., hlm. 3-10. Lebih lanjut Dian Puji N. Simatupang menjelaskan dalam Three Keywords Theory, sesuatu dinyatakan sebagai keuangan negara apabila memenuhi unsur; **Governance** (tata kelola dan tanggung jawab sesuai APBN dan persetujuan parlemen); **Regulation** (administrasi ditetapkan Meteri Keuangan); **Risk** (beban kewajiban ditetapkan menjadi kewajiban anggaran negara).

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

BAB IV
ANALISA PUTUSAN MK NOMOR 62/PUU-XI/2013 PERIHAL PENGUIAN UU NOMOR 17 TAHUN 2003 TENTANG KEUANGAN NEGARA DAN UU NOMOR 15 TAHUN 2006 TENTANG BADAN PEMERIKSA KEUANGAN TERHADAP UUD 1945

4.1. Kasus Posisi

A. Pemohon

Perkara permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh Forum Hukum BUMN, Drs. Omay K. Wiraatmadja, Dr. Ir. Sutrisno Sastroredjo yang dalam hal ini diwakili oleh kuasa hukumnya; Rahmat Bagja S.H., LL.M, Jamil Burhan S.H, dan M. Mova Al Afghani S.H., LL.M, Ph.D.[237]

B. Duduk Perkara dan Alasan Permohonan

Para Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 22 Mei 2013 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi berdasarkan Akta Penerimaan Permohonan Nomor 255/PAN.MK/2013 pada tanggal 27 Mei 2013 dan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 62/PUU-XI/2013 pada tanggal 3 Juni 2013, yang telah diperbaiki dan diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 1 Juli 2013, yang menguraikan hal-hal sebagai berikut:

1. Bahwa berdasarkan Pasal 24 ayat (2), Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945[238] yang kemudian ditegaskan dalam Pasal 10 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003[239] dan Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa

[237] Mahkamah Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 62/PUU -XI/2013*, hlm. 4.

[238] Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

[239] Indonesia, Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi, UU No. 24 tahun 2003. LN No. 98 Tahun 2003. TLN No. 4316.

Mahkamah Konstitusi berwenang (*bevoegheid*) untuk menguji ketentuan Pasal 2 huruf g ayat (i) dan huruf i UU Keuangan Negara[240] dan Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf b dan Pasal 11 huruf a UU BPK[241] terhadap UUD 1945;

2. Bahwa Pemohon I merupakan badan hukum privat yang berbentuk perkumpulan, Pemohon II dan Pemohon III sebagai perorangan yang merasa hak konstitusionalnya dilanggar akibat ketentuan sebagaimana dimaksud di atas; [242]
3. Bahwa terdapat pertentangan sebagaimana yang termuat dalam Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara dengan norma Pasal 23 ayat (1) UUD 1945.

a. Pasal 23

(1) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, jelas bahwa ruang lingkup keuangan negara yang dikehendaki oleh UUD 1945 melalui Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 adalah sebatas yang terwujud dalam APBN.[243] Menurut Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dibahas dan ditetapkan setiap tahun oleh Presiden dan DPR, keterkaitan BUMN dengan APBN dapat diuraikan sebatas pada:

---

[240] Indonesia, *Undang-Undang Keuangan Negara*, UU No. 17 tahun 2003. LN No. 47 Tahun 2003. TLN No. 4286.

[241] Indonesia, *Undang-undang Badan Pemeriksa Keuangan.* UU No. 15 Tahun 2006.LN No. 51 Tahun 2006, TLN No. 4654.

[242] Status badan hukumnya didapatkan berdasarkan Keputusan Menteri Hukum & HAM RI Nomor AHU 240.AH.01.07 tahun 2012. Dirugikan akibat tidak sinkronnya regulasi pengaturan BUMN yang di dalamnya mengenai definisi kekayaan BUMN yang dipersepsikan sama dengan keuangan negara. Sementara Para pemohon perseorangan diproses pada peradilan pidana akibat dugaan merugikan 'keuangan negara' selama menjalani tugasnya sebagai pejabat BUMN.

[243] Mahkamah Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 62/PUU -XI/2013, Op.*Cit., hlm. 17.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

a. Penyetoran modal negara pada BUMN

Terdapat ketentuan yang menyatakan bahwa "*Dana APBN yang dialokasikan menjadi kekayaan negara yang dipisahkan ... untuk dijadikan sebagai modal BUMN...*"

Dengan mendasarkan pada teori badan hukum, bila dana APBN tersebut sudah menjadi modal BUMN sebagai suatu badan hukum privat, maka dana tersebut menjadi keuangan/kekayaan BUMN sebagai badan hukum itu sendiri, bukan lagi merupakan keuangan/kekayaan negara (APBN). Seketika itu negara langsung mendudukkan dirinya secara sukarela dan diam-diam pada hukum perdata, dan kedudukan yuridis negara kehilangan imunitas publiknya. Negara sebagai pemegang saham sama kedudukan hukumnya dengan anggota masyarakat biasa pemegang saham lainnya.[244]

b. Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Melalui Deviden

Terdapat ketentuan yang menyatakan bahwa "*Penerimaan negara bukan pajak ..., bagian pemerintah atas laba Badan Usaha Milik Negara (BUMN)...*"

Oleh karena itu, hanya laba (dividen) BUMN yang dinyatakan dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) sajalah yang menjadi bagian Pemerintah yang merupakan keuangan negara sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), sedangkan kekayaan BUMN adalah kekayaan BUMN itu sendiri, bukan kekayaan negara. Menurut Arifin P. Soeria Atmadja, apabila perseroan menyetor bagian laba usahanya atau pajaknya, uang yang semula merupakan uang privat, serentak uang tersebut masuk ke kas negara, uang tersebut berubah dari uang privat menjadi uang publik dan dengan sendirinya tunduk pada UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara.[245]

Berdasarkan Pasal 2 huruf g dan huruf i yang menyatakan bahwa *"Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1*

[244] Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktek, dan Kritik*, cet 3. (Jakarta:Rajawali Pers, 2013), hlm. 399.

[245] *Ibid*., hlm. 116-117.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

meliputi: (g) Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hal-hal lain yang dapat dinilai dengan uang, ***termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara****/perusahaan daerah; (i) Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yag diberikan Pemerintah".*

Dengan demikian, telah nampak dengan jelas bahwa pengertian/ruang lingkup keuangan negara yang memasukkan kekayaan perusahaan negara (BUMN) dalam ketentuan Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara dan kekayaan pihak lain dalam ketentuan Pasal 2 huruf i UU Keuangan Negara bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945.[246]

4. Bahwa terdapat pertentangan norma Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf b, dan Pasal 11 huruf a UU BPK dengan norma Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 23 e ayat (1) UUD 1945.

a. Pasal 23 E

(1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.

Menurut Arifin P. Soeria Atmadja, kewenangan BPK hanyalah melakukan pemeriksaan keuangan negara atau keuangan APBN. Hal ini sejalan dengan bunyi Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 Sebelum Perubahan yang menyatakan BPK memeriksa tanggung jawab keuangan negara, tidak termasuk keuangan daerah, apalagi keuangan BUMN/BUMD. Hal ini berarti ruang lingkup, tugas dan fungsi pemeriksaan yang dapat dilakukan oleh BPK bersifat **terbatas** atau **limitatif** pada **pengelolaan keuangan negara** yang terwujud dalam bentuk **APBN**.[247]

Cakupan ruang lingkup kewenangan yang diatur dalam UU BPK – yang semestinya hanya terbatas pengelolaan keuangan negara yang

[246] Mahkamah Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 62/PUU -XI/2013*, *Op.*Cit., hlm. 19.

[247] Arifin P. Soeria Atmadja, *Op.Cit*., hlm 206-207.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

terwujud dalam APBN sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 23 E ayat (1) UUD 1945 – ternyata juga menjangkau BUMN yang telah nyata-nyata dipisahkan dari sistem APBN, seperti yang tertuang dalam pengaturan berikut:[248]

a. Pasal 6 ayat (1) UU BPK[249]: "*BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara*"
b. Pasal 9 ayat (1) huruf b UU BPK: "meminta keterangan dan/atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang, unit organisasi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, **Badan Usaha Milik Negara**, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara".
c. Pasal 10 ayat (1) UU BPK: "BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara".
d. Pasal 10 ayat (3) huruf b UU BPK: "Untuk menjamin pelaksanaan pembayaran ganti kerugian, BPK berwenang memantau: (b). pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah kepada bendahara, pengelola **BUMN/BUMD**, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara yang telah ditetapkan oleh BPK".
e. Pasal 11 huruf a UU BPK: "BPK dapat memberikan: (a). pendapat kepada DPR, DPD, DPRD, Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah, Lembaga Negara Lain, Bank Indonesia, **Badan Usaha Milik Negara,** Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, Yayasan, dan lembaga atau badan lain, yang diperlukan karena sifat pekerjaannya";

[248] Mahkamah Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 62/PUU -XI/2013*, *Op.*Cit., hlm. 28

;

[249] Indonesia, *Undang-undang Badan Pemeriksa Keuangan.* UU No. 15 Tahun 2006.LN No. 51 Tahun 2006, TLN No. 4654.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

> Terdapat inkonsistensi yang timbul akibat adanya ketentuan UU BPK di atas khususnya yang berkaitan dengan pemeriksaan, pertanggungjawaban, dan distribusi risiko dalam pengelolaan keuangan BUMN, tidak diragukan lagi menimbulkan irasionalitas dalam pengaturan keuangan negara yang merupakan bagian dari keuangan publik, di mana dalam prakteknya akan merugikan kedudukan hukum BUMN selaku badan hukum privat karena tidak adanya perbedaan secara tegas mana badan hukum publik dan badan hukum perdata yang menjadi bagian ruang lingkup kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan selaku pemeriksa pengelolaan keuangan negara.[250]
>
> Bahwa disparitas, diharmonisasi, dan inkonsistensi kewenangan BPK dalam melaksanakan tugas dan fungsinya antara apa yang diatur dalam Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 dengan UU BPK yang menjangkau BUMN sebagai objek pemeriksaan, dapat mengakibatkan setiap kerugian bisnis yang timbul (*business loss*) pada BUMN diklasifikasikan dalam laporan pemeriksaan BPK sebagai kerugian negara (*state loss*), padahal risiko kerugian bisnis (*business loss*) akan selalu melekat dalam setiap kegiatan bisnis yang dilakukan oleh siapa pun termasuk BUMN. Hal ini telah secara nyata menimbulkan tekanan psikologis dan kekhawatiran secara hukum kepada pengurus, karyawan, maupun insan hukum BUMN dalam melaksanakan tugas dan fungsinya di BUMN.[251]

C. Permohonan

Berdasarkan uraian Pemohon, permohonan Pemohon kepada Majelis Hakim Konstitusi untuk berkenan memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan yang amarnya sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan Para Pemohon untuk seluruhnya.

---

[250] Mahkamah Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 62/PUU -XI/2013, Op.*Cit., hlm. 28

[251] Di sisi lain dengan berlakunya UU BPK telah menciptakan ketidakpastian hukum dan hilangnya jaminan hukum bagi pengurus dan insan BUMN dalam mengelola dan mengurus BUMN. Mahkamah Konstitusi. *Ibid.,*

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

2. Menyatakan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan sepanjang frase "*termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah*" bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[252]
3. Menyatakan Pasal 2 huruf g UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara sepanjang frase "*termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah*" tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya;
4. Menyatakan Pasal 2 huruf i Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara sepanjang frase "*kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan Pemerintah*" bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
5. Menyatakan Pasal 2 huruf i Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, sepanjang frase "*kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan Pemerintah*" tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya.
6. Menyatakan Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, dan Pasal 11 huruf a Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan sepanjang kata "*Badan Usaha Milik Negara*" bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1), Pasal 23E ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
7. Menyatakan Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, dan Pasal 11 huruf a Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan sepanjang kata "*Badan Usaha Milik Negara*" tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya.
8. Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, sepanjang kata "*BUMN/BUMD*"

[252] Mahkamah Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 62/PUU -XI/2013*, *Op.*Cit., hlm. 30.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1), Pasal 23E ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

9. Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, sepanjang kata "*BUMN/BUMD*" tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya.[253]

D. Pertimbangan Majelis Hakim Konstitusi

Sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia terlebih dahulu mempertimbangkan:

- Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi,[254] selanjutnya dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman[255] salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945. Bahwa permohonan a quo adalah mengenai pengujian konstitusionalitas Undang-Undang *in casu* UU Keuangan Negara dan UU BPK terhadap UUD 1945, sehingga Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan a quo;
- Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK serta syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan di atas, baik Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III (selanjutnya disebut para Pemohon) telah memenuhi ketentuan Pasal 51 ayat (1) huruf a dan huruf c UU MK.[256] Para Pemohon juga memiliki hak

[253] *Ibid*., hlm. 31.

[254] Indonesia, *Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*, UU No.8 tahun 2011. LN No. 70 Tahun 2011. TLN No. 5226.

[255] Indonesia, *Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman*, UU No. 48 tahun 2009. LN No. 157 Tahun 2009. TLN No. 5076.

[256] Indonesia, *Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*, UU No.8 tahun 2011. LN No. 70 Tahun 2011. TLN No. 5226.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 sebagaimana telah diuraikan di atas yang oleh para Pemohon, hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian dalam perkara a quo. Para Pemohon juga telah mendalilkan bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut bersifat spesifik dan aktual sebagaimana fakta yang telah diuraikan oleh para Pemohon di atas akibat berlakunya ketentuan yang dimohonkan pengujian dalam perkara a quo yang terdapat hubungan sebab akibat antara kerugian dimaksud dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian dalam perkara a quo, sehingga terdapat kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan para Pemohon, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi. Oleh karenanya, menurut Mahkamah, para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan a quo[257];

Selanjutnya Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia akan mempertimbangkan dalam pokok permohonan yang intinya adalah sebagai berikut:

1. Pada hakikatnya BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya yang seluruh atau sebagian besar sahamnya merupakan milik negara adalah merupakan kepanjangan tangan negara, dalam hal ini Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
2. Sebagai kepanjangan tangan negara, fungsi BUMN merupakan derivasi dari penguasaan negara atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak serta sumber daya alam Indonesia sebagai bagian dari fungsi dan tujuan negara dalam negara kesejahteraan (*Welfare State*);[258]

[257] Mahkamah Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 62/PUU -XI/2013*, *Op.*Cit., hlm. 222-223.

[258] Sebagai kepanjangan tangan negara maka terhadap BUMN/BUMD berlaku ketentuan BAB XIV Pasal 33 UUD 1945 Setelah Perubahan. *Ibid*., hlm. 228.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

3. Pemisahan kekayaan Negara tidak dapat diartikan sebagai putusnya kaitan negara dengan BUMN, BUMD, atau nama lain sejenisnya. ***Pemisahan kekayaan negara pada BUMN, BUMD, atau nama lain sejenisnya hanyalah dalam rangka memudahkan pengelolaan usaha dalam rangka bisnis sehingga dapat mengikuti perkembangan dan persaingan dunia usaha dan melakukan akumulasi modal, yang memerlukan pengambilan keputusan dengan segera namun tetap dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya*;**[259]
4. BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya adalah Badan usaha kepunyaan negara, fungsinya menjalankan usaha sebagai derivasi dari penguasaan negara atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak serta sumber daya alam Indonesia), sebagian besar atau seluruh modal usaha berasal dari keuangan negara yang dipisahkan, dan ditujukan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
5. BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya berbeda dengan Badan Hukum Privat yang juga menyelenggarakan usaha di satu pihak ***dan berbeda pula dari Organ Penyelenggara Negara yang tidak menyelenggarakan usaha, seperti lembaga negara dan kementrian atau badan*;**
6. Meskipun ***berbeda dengan Organ Penyelenggara Negara yang tidak menyelenggarakan usaha*** maka BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya yang sejatinya melakukan pengelolaan terhadap keuangan negara, berlaku pula pengawasan yang secara konstitusional merupakan fungsi DPR dan BPK ***dengan menggunakan prinsip pemeriksaan yang berbeda***;[260]
7. Pemisahan kekayaan negara dilihat dari perspektif transaksi bukanlah merupakan transaksi yang mengalihkan suatu hak sehingga akibat hukumnya tidak terjadi peralihan hak dari Negara kepada BUMN, BUMD,

[259] *Ibid*., hlm. 229.

[260] *Ibid*., hlm. 230.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

atau nama lain yang sejenisnya. Dengan demikian kekayaan negara yang dipisahkan tersebut masih tetap menjadi kekayaan negara;

8. Oleh karena masih tetap sebagai Keuangan Negara, dan BUMN atau BUMD sesungguhnya adalah milik negara, dan merupakan kepanjangan tangan negara, maka tidak terdapat alasan bahwa BPK tidak berwenang lagi memeriksanya. ***Meskipun demikian, supaya BUMN dan BUMD dapat berjalan sesuai dengan prinsip*** **Good Corporate Governance,** ***pengawas internal, selain Dewan Komisaris atau Dewan Pengawas masih tetap relevan***;[261]
9. Terlepas dari permasalahan konstitusionalitas status keuangan BUMN , terdapat permasalahan lain yang harus dipertimbangkan, yaitu mengenai paradigma fungsi BUMN atau BUMD sebagai kepanjangan tangan dari Negara, yang ***dilaksanakan berdasarkan paradigma bisnis (*****Business Judgement Rules*****) yang sungguh-sungguh berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan berdasarkan paradigma pemerintahan (*****Government Judgement Rules*****)***;
10. Subjek hukum yang dapat menjadi objek pemeriksaan oleh BPK adalah semua lembaga yang mengelola keuangan negara, baik keuangan negara yang dikelola secara langsung maupun keuangan negara yang dipisahkan. ***Kekayaan negara telah bertransformasi menjadi modal BUMN atau BUMD sebagai modal usaha yang pengelolaannya tunduk paradigma usaha*** **(Business Judgement Rules)**, namun pemisahan kekayaan negara tersebut **tidak menjadikan beralih menjadi kekayaan BUMN atau kekayaan BUMD yang terlepas dari kekayaan Negara**, karena dari perspektif transaksi yang terjadi jelas hanya pemisahan yang tidak dapat dikonstruksikan sebagai pengalihan kepemilikan, oleh karenanya tetap sebagai kekayaan negara dan dengan demikian kewenangan negara di bidang pengawasan tetap berlaku;[262]
11. Namun demikian, **Paradigma Pengawasan Negara harus berubah**, yaitu tidak lagi berdasarkan paradigma pengelolaan kekayaan negara dalam

[261] *Ibid*., hlm. 231.

[262] *Ibid*., hlm. 233.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

penyelenggaraan pemerintahan (*Government Judgement Rules*), melainkan berdasarkan paradigma usaha (*Business Judgement Rules*). Dengan adanya perbedaan paradigma di atas, adalah merupakan ***ranah kebijakan pembentuk UU bagaimana pengawasan tersebut diatur secara tepat sesuai dengan hakikat dan kekhususan paradigma yang berbeda*** antara yang satu dengan yang lain, yang demikian penyelenggara fungsi pengawasan dapat berjalan dengan baik dan masing-masing penyelenggara fungsi pemerintahan maupun bisnis dapat berjalan tanpa keraguan;[263]

12. Dalam ketentuan yang dipersoalkan dalam Putusan Mahkamah Nomor 77/PUU-IX/2011 berbeda dengan ketentuan yang dimohonkan dalam permohonan ini. Putusan Mahkamah Nomor 77/PUU-IX/2011 ***pada pokoknya berkaitan dengan kewenangan BUMN melakukan tindakan kepengurusan dan pengelolaan aset BUMN yang tunduk pada hukum perseroan***[264], sedangkan dalam permohonan ini, adalah berkaitan dengan kewenangan BPK untuk melakukan pemeriksaan kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya. Dengan demikian antara keduanya berbeda dan tidak dapat dipertentangkan;[265]
13. BHMN PT, BUMN, BUMD, atau nama lain, atau yang lebih khusus lagi yang menyelenggarakan amanah konstitusional dalam Pasal 31, 32, dan Pasal 33 UUD 1945 adalah sebagai kepanjangan tangan dari negara dalam menjalankan sebagian fungsi dari negara untuk mencapai tujuan negara, yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa, atau memajukan kesejahteraan umum. Oleh karena itu, dari perspektif modal badan hukum, atau nama lain yang sejenis, yang menjalankan sebagian fungsi dari negara tersebut, ***keuangan yang menjadi modalnya sebagian atau seluruhnya berasal***

[263] *Ibid*.,

[264] Dalam perspektif pengelolaan keuangan negara, dikelompokkan ke dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara dipisahkan. Khusus sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, berlaku ketentuan peraturan perundang-undangan tentang mekanisme pengelolaan keuangan negara oleh badan hukum yang mengelola di bidang pendidikan maupun yang mengelola bisnis terhadap cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak.

[265] *Ibid*., hlm. 234.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

***dari keuangan negara. Dari perspektif ini dan fungsi badan hukum dimaksud tidak dapat sepenuhnya dianggap sebagai badan hukum privat*;**[266]

14. Rumusan pengertian keuangan negara menggunakan rumusan yang bersifat luas dan komprehensif dengan tujuan untuk mengamankan kekayaan negara yang sesungguhnya bersumber dari uang rakyat yang diperoleh melalui pajak, retribusi maupun penerimaan negara bukan pajak. Pengertian dan ruang lingkup keuangan negara yang dirumuskan secara luas/komprehensif tersebut dimaksudkan untuk mencegah adanya celah dalam regulasi yang dapat mengakibatkan timbulnya kerugian negara. ***BHMN PT atau BUMN/BUMD merupakan kepanjangan tangan Pemerintah dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam arti luas, dengan demikian posisi BHMN PT atau BUMN/BUMD adalah melakukan pengelolaan keuangan negara, meskipun harus dipahami dengan mempergunakan paradigma yang berbeda-beda***;
15. Besarnya peran dan fungsi BHMN PT atau BUMN/BUMD dalam mengelola keuangan negara dalam mencerdaskan kehidupan bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, ***harus diiringi pula dengan penegasan bahwa pengelolaan terhadap sarana dan prasarana milik negara harus dipertanggungjawabkan sesuai dengan paradigma yang berlaku***.[267]

E. Amar Putusan

Majelis hakim Konstitusi berpendapat bahwa Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan a quo. Para Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pengujian UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan terhadap UUD 1945.

---

[266] *Ibid.,*

[267] BHMN PT atau badan lain yang menggunakan fasilitas yang diberikan Pemerintah atau menggunakan kekayaan negara haruslah tetap dapat diawasi sebagai konsekuensi dari bentuk pengelolaan keuangan negara yang baik dan akuntabel. Mahkamah Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 62/PUU -XI/2013*, *Ibid.,*

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

Mengingat pada ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi serta Undang- Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Mengadili: "**Menyatakan menolak Permohonan para pemohon untuk seluruhnya**".[268]

4.2. Analisis Putusan

Dalam menganalisis Putusan Mahkamah Konstitusi Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, penulis membagi menjadi dua bagian. Pertama, akan membahas berkenaan dengan *legal standing* Para Pemohon dan yang kedua membahas berkenaan dengan pokok permohonan.

Kewenangan & *legal standing* pemohon

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia sebelumnya menyatakan bahwa dirinya berwenang dalam pengujian konstitusionalitas Undang-Undang *in casu* UU Keuangan Negara dan UU BPK terhadap UUD 1945. Pertimbangan ini berdasarkan UUD 1945. [269]

Pasal 24 C

(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.***

[268] *Ibid*., hlm. 234.

[269] Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Kewenangan ini di turunkan dalam peraturan perundang-undangan di antaranya Pasal 10 ayat (1) huruf a UU No. 24 tahun 2003 sebagaimana diubah dengan UU No. 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi dan Pasal 29 ayat (1) huruf a UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

Selanjutnya untuk mempertimbangkan apakah Para Pemohon dapat diterima sebagai para pihak dalam perihal pengujian ini Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia merujuk pada Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 bertanggal 20 September 2007 bahwa harus terdapat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi:

a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut harus bersifat spesifik dan aktual atau setidak-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Bahwa Para Pemohon yang merupakan pemangku kepentingan dalam pelaksana aparatur BUMN telah memenuhi ketentuan di atas akibat tidak dibedakannya antara badan hukum publik dengan badan hukum privat, di mana kekayaan yang dipisahkan pada BUMN dianggap sebagai keuangan negara berdasar peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini membawa dampak bagi Para Pemohon dimungkinkan dituntut adanya dugaan merugikan unsur kerugian negara yang dipersamakan dengan perbuatan korupsi. Dengan demikian putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang menyatakan dirinya berwenang menguji konstitusionalitas UU Keuangan Negara dan UU BPK dan menyatakan Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan a quo adalah **sudah tepat**.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

Dalam pokok permohonan

Secara garis besar poin-poin pertimbangan hukum Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi dan disertai analisis sebagai berikut:

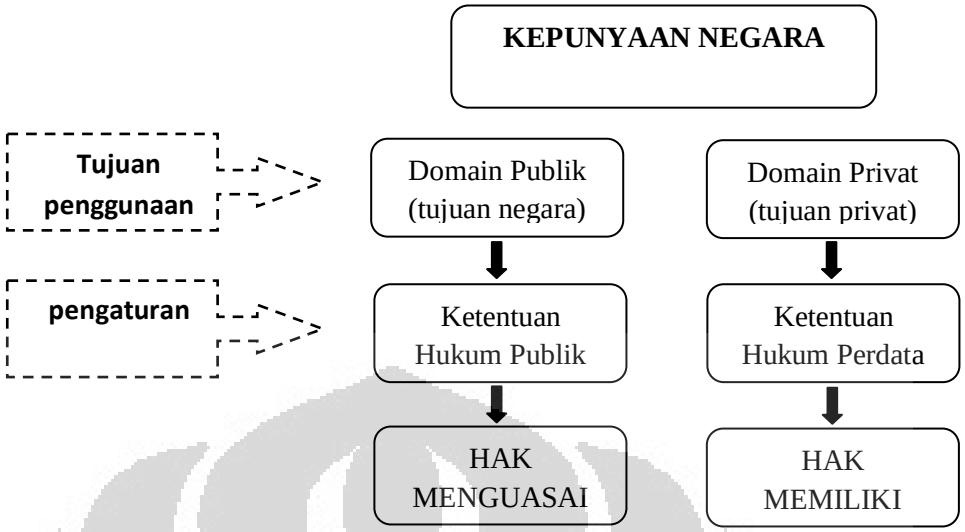
1. **Pada hakikatnya BUMN yang sebagian atau seluruhnya dimiliki oleh negara adalah merupakan kepanjangan tangan negara. Tugas BUMN merupakan derivasi dari penguasaan negara atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak serta sumber daya alam Indonesia sebagai bagian dari fungsi dan tujuan negara dalam negara kesejahteraan (*Welfare State*).**

   Mahkamah Konstitusi secara khusus telah memberi pengertian "penguasaan oleh negara" dalam putusannya sebagai berikut ini *Pengertian "dikuasai negara" haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat atas segala sumber kekayaan 'bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber kekayaan yang dimaksud. Negara melakukan fungsinya dalam mengadakan kebjakan (beleid), tindakan pengurusan (bestuurdaad), pengaturan (regelendaad), pengelolaan (beheersdaad), dan pengawasan (toezichthoudensdaad)*"[270]

   Ditinjau dari teori hukum keuangan publik, J.B.V Proudhon menyatakan bahwa posisi negara dalam hal 'kepunyaan' terdiri dari dua hal: domain publik dan domain privat. Hal ini harus dipisahkan secara tegas oleh karena memiliki pengaturan dan wewenang berbeda. Dalam domain publik tujuan yang ingin dicapai adalah tujuan negara dan tunduk pada ketentuan hukum publik. Sedangkan dalam domain privat tujuan yang dicapai adalah tujuan privat yang otomatis tunduk pada ketentuan hukum perdata, disini negara kehilangan imunitas publik dan memiliki kedudukan sejajar dengan subjek hukum lainnya. Sehingga nantinya akan ditemukan perbedaan mendasar antara hak menguasai dan hak memiliki. Untuk mempermudah pemahamannya, berikut skemanya.

[270] Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 01-02-022/PUU-I/2003.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015



Gambar 4.1. Teori Kepunyaan Negara[271]

Hak menguasai negara dalam sektor keuangan berarti bahwa negara bertugas membuat peraturan yang memberi pedoman jalannya usaha dan mengendalikan situasi sesuai kewenangan publik yang dimilikinya. Makna 'menguasai' bukan berarti 'memiliki' dalam arti luas. Apabila konsep 'menguasai' dan 'memiliki' ini digabungkan akan menyebabkan etatisme dalam keuangan negara.

Muhammad Hatta, mengatakan bahwa kalimat 'dikuasai negara' dalam ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3)UUD 1945 tersebut, negara tidak harus secara langsung ikut mengelola atau menyelenggarakan cabang produksi, akan tetapi hal itu dapat diserahkan kepada usaha koperasi dan swasta. Tugas negara hanyalah membuat peraturan dan melakukan pengawasan guna kelancaran jalannya ekonomi, demi untuk menjamin terciptanya kesejahteraan rakyat. Menguasai tidak harus diartikan sebagai memiliki.[272]

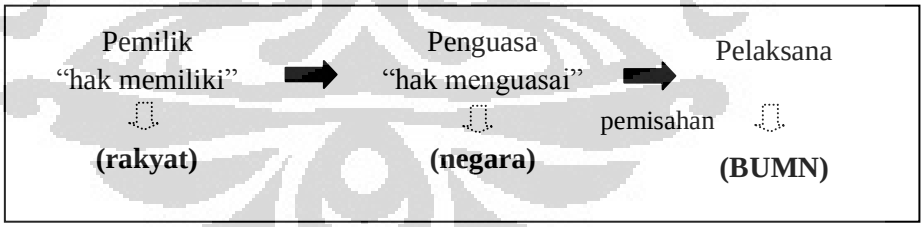
[271] Diambil dari *Handout* Hukum Anggaran dan Keuangan Publik, "Hukum keuangan Publik: Teori, Konsep, dan Paradigma Hukum" Depok: FHUI 2013.

[272] Mahkamah Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 62/PUU -XI/2013*, *Op.*Cit., hlm. 73

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

Dalam kerangka Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, negara dalam mendirikan BUMN sepatutnya tunduk pada ketentuan perundang-undangan hukum privat, seperti halnya koperasi dan usaha swasta lainnya. Negara dalam hal ini telah melakukan tindakan hukum pemisahan berupa hak dan kewajiban dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban.[273] Negara hanya sebagai kuasa usaha untuk menyelenggarakan dan/atau mengusahakan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak yang meliputi aspek pengaturan, aspek pengendalian, dan aspek pengawasan. Mekanisme hak menguasai negara tentunya tunduk pada Undang-undang Badan Usaha Milik Negara.

Dengan demikian, pertimbangan hukum Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi di atas yang menyatakan makna 'menguasai' kepada melakukan pengelolaan dan pengurusan BUMN tidaklah tepat. Dalam hal ini seharusnya Majelis Hakim menjabarkan sejauh mana negara terlibat dalam kegiatan usaha BUMN, tentunya dengan menyatakan secara tegas bahwa negara telah mengalami perubahan status hukum uang dan tunduk secara sukarela terhadap ketentuan hukum perdata atas penguasaan kekayaan/keuangan BUMN. Negara setelah melakukan tindakan hukum pemisahan tidak lagi memiliki kewenangan publik dalam melakukan pengelolaan, pertanggungjawaban keuangan.



2. **Pemisahan kekayaan Negara tidak dapat diartikan sebagai putusnya kaitan negara dengan BUMN, BUMD, atau nama lain sejenisnya. Pemisahan kekayaan negara dilihat dari perspektif transaksi**

[273] Tindakan hukum 'pemisahan' ini membawa akibat berubahnya status hukum uang, pengelolaan dan pertanggungjawaban menjadi terpisah dan risiko ditanggung sendiri. Dengan demikian muncul dua konsep hukum BUMN atas pemisahan modal BUMN. Pertama, Negara secara sukarela menundukkan diri atas penguasaan kekayaan pada rezim hukum privat yang mengatur badan hukum. Kedua, negara tidak memiliki hak dan wewenang publik dalam badan hukum dalam pelaksanaan kegiatan pengelolaan, pertanggungjawaban keuangan dan kinerjanya.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

bukanlah merupakan transaksi yang mengalihkan suatu hak sehingga akibat hukumnya tidak terjadi peralihan hak dari Negara kepada BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya.[274] Dengan demikian kekayaan negara yang dipisahkan tersebut masih tetap menjadi kekayaan negara.

Berdasarkan UU BUMN, BUMN merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan modal secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.[275] Menurut Arifin P. Soeria Atmadja, pemisahan kekayaan negara ini mengandung makna pemerintah menyisihkan kekayaan negara untuk dijadikan modal penyertaan guna dijadikan modal pendirian perseroan atau untuk menambah dan memperkuat struktur permodalan perseroan terbatas dalam meningkatkan kegiatan usahanya.

Konsekuensi logis dari adanya penyertaan modal pemerintah pada perseroan terbatas adalah pemerintah hanya ikut menanggung risiko dan bertanggung jawab atas kerugian usaha yang dibiayainya. Dalam menanggung risiko dan bertanggung jawab ini atas kerugian usaha ini, kedudukan pemerintah tidak berposisi sebagai badan hukum publik. Hal ini oleh karena tugas pemerintah sebagai badan hukum publik adalah *bestuursorg*, yaitu tugas yang meliputi segala lapangan kemasyarakatan dan konsep negara hukum modern yang memperhatikan kepentingan seluruh rakyat. Konsekuensinya jika badan hukum publik harus menanggung risiko dan bertanggung jawab atas kerugian usaha tersebut, fungsi tersebut tidak akan dapat optimal dan maksimal dijalankan oleh pemerintah.

---

[274] Kekayaan negara telah bertransformasi menjadi modal BUMN atau BUMD sebagai modal usaha yang pengelolaannya tunduk paradigma usaha (*Business Judgement Rules*), namun pemisahan kekayaan negara tersebut tidak menjadikan beralih menjadi kekayaan BUMN atau kekayaan BUMD yang terlepas dari kekayaan Negara, karena dari perspektif transaksi yang terjadi jelas hanya pemisahan yang tidak dapat dikonstruksikan sebagai pengalihan kepemilikan, oleh karenanya tetap sebagai kekayaan negara dan dengan demikian kewenangan negara di bidang pengawasan tetap berlaku. Mahkamah Konstitusi., *Op.Cit*., hlm. 233.

[275] Indonesia, *Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara*, UU No. 19 tahun 2003, LN No. 137 Tahun 2003, TLN No. 4617. Pasal 1 angka 1.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

Dengan dasar pemahaman tersebut, ketika pemerintah sebagai badan hukum privat memutuskan memasukkan penyertaan modalnya berbentuk saham dalam perseroan terbatas maka pada saat itu juga imunitas publik dari negara hilang dan terputus hubungan hukumnya dengan keuangan yang telah berubah dalam bentuk saham, inilah yang kemudian disebut dengan adanya transformasi dari pemerintah kepada badan hukum privat.[276] Demikian pula ketentuan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara dalam bentuk saham tersebut otomatis berlaku dan berpedoman pada UU Perseroan Terbatas. Kondisi demikian mengakibatkan putusnya keuangan yang ditanamkan dalam perseroan terbatas sebagai keuangan negara, sehingga berubah status hukumnya menjadi keuangan perseroan terbatas.

Pertimbangan hukum Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang mengatakan bahwa pemisahan kekayaan negara tidak dapat diartikan putusnya hubungan negara dengan BUMN dan menyatakan keuangan BUMN termasuk ke dalam keuangan negara menimbulkan masalah serius. Pertimbangan hukum ini jelas tidak sesuai dengan fatwa Mahkamah Agung tahun 2006 yang menyatakan kekayaan yang dipisahkan tidak dapat dikategorikan sebagai keuangan negara. Sikap Mahkamah Agung telah memberikan penyadaran hukum mengenai batas-batas kedudukan negara dalam lapangan kekayaan negara yang telah dipisahkan.[277] Dalam hal ini, pemerintah dan aparatur negara lainnya perlu merekonstruksi kembali batasan hukum tanggung jawab dan risiko negara dalam hal kekayaan negara yang telah dipisahkan.

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi, pemerintah sebagai representasi pemilik saham perusahaan negara akan langsung diminta

[276] Arifin P. Soeria Atmadja, *Transformasi Status Hukum Uang Negara sebagai Teori Keuangan Publik yang Berdimensi Penghormatan Terhadap Badan Hukum*. Makalah disampaikan pada acara syukuran pemberian penghargaan guru besar pengabdian pendidikan Anugeraha Sewaka Winayaroha, 2007., hlm. 21.

[277] Oleh sebab itu, fatwa Mahkamah Agung yang menyatakan penyertaan modal negara dalam perusahaan negara tidak dikategorikan sebagai keuangan negara merupakan kebijakan hukum yang menerapkan prinsip kehati-hatian, sedangkan putusan Mahkamah Konstitusi dikategorikan sebagai bentuk formalisme atas diskursus keuangan negara yang akan menimbulkan ketidakpastian hukum. Yuli Indrawati, *ed.*, *Aktualisasi Hukum Keuangan Publik: In Memoriam Prof. Dr. Arifin P. Soeria Atmadja*, (Bandung: Mujahid Press, 2014), hlm. 381.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

pertanggungjawaban kepemilikan kekayaan dan saham atas risikonya kegagalan kewajiban perusahaan negara secara langsung. Putusan MK juga membiarkan parsialitas hak dan kewajiban dengan pengakuan atas penguasaan kekayaan negara , termasuk kekayaan negara yang dipisahkan, hanya ditujukan pada pengakuan keuntungan dan asetnya. Akan tetapi, risiko dan tanggung jawab atas kerugian yang dialami pihak lain, negara seakan lepas tangan. Dalam hal ini, negara perlu diberikan pembelajaran hukum kekayaan negara yang memadai, sehingga persepsi atas penguasaan semua asset kekayaan negara di manapun mengandung risiko kewajiban dan tanggung jawab, bukan sekadar pengakuan atas hak kepemilikannya saja.[278]

Sementara itu, *contradictio interminis* jelas terjadi jika keuangan BUMN merupakan bagian dari keuangan negara, yakni untuk alasan apa lagi negara melakukan pemisahan kekayaan negara dengan menerbitkan peraturan pemerintah. Bukankah jika keuangan BUMN adalah keuangan negara, pemerintah dan DPR cukup merumuskannya dalam UU APBN? Padahal, secara teori hukum, pemisahan kekayaan negara atau *inbreng* merupakan tindakan administrasi negara untuk melegalisasi pemisahan hak dan kewajiban negara. Hal ini agar seluruh hak dan kewajiban BUMN nantinya tidak menganggu hak dan kewajiban negara dalam melaksanakan tujuan bernegara dan pengelolaan APBN. Dengan demikian, APBN tidak akan terganggu atas kemungkinan tagihan BUMN yang langsung diarahkan pada negara sebagai pemegang saham melalui APBN.[279]

3. **Subjek hukum yang dapat menjadi objek pemeriksaan oleh BPK adalah semua lembaga yang mengelola keuangan negara, baik keuangan negara yang dikelola secara langsung maupun keuangan negara yang dipisahkan. Oleh karena BUMN masih tetap sebagai Keuangan Negara, maka tidak terdapat alasan bahwa BPK tidak**

[278] Yuli Indrawati, *ed*., Ibid., hlm. 379.

[279] Dian Puji N. Simatupang, "Paradoksal Keuangan BUMN" *Kompas*. (22 Oktober 2014).

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

berwenang lagi memeriksanya. Namun demikian, Paradigma Pengawasan Negara harus berubah, yaitu tidak lagi berdasarkan paradigma pengelolaan kekayaan negara dalam penyelenggaraan pemerintahan (*Government Judgement Rules*), melainkan berdasarkan paradigma usaha (*Business Judgement Rules*).

Hal pertama perlu diuji dalam pertimbangan hukum ini adalah apakah benar adanya keterlibatan organ negara untuk memeriksa badan usaha yang notabene lingkungan hukum privat. Berdasarkan Pasal 11 UU BUMN, mengatakan bahwa terhadap persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam UU Perseroan Terbatas.[280] Hal ini menunjukkan bahwa terhadap persero berlaku ketentuan UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang didasarkan pada ketentuan hukum perdata sebagaimana juga diatur dalam KUHDagang, artinya ketentuan yang harus dipatuhi adalah ketentuan hukum privat, bukan ketentuan hukum publik.

Menurut Pasal 13 UU BUMN, disebutkan juga bahwa yang disebut sebagai organ-organ persero adalah Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Direksi, dan Komisaris. Ketentuan ini adalah sama dengan ketentuan dalam Pasal 1 angka 2 UU No. 40 Tahun 2007.[281] Dengan kata lain, menurut UU BUMN dan UU Perseroan Terbatas tidak ada pihak lain yang mempunyai kewenangan dalam pengurusan perseroan kecuali organ tersebut. Di mana hal serupa juga ditegaskan dalam ketentuan Pasal 91 UU BUMN yang mengatur bahwa selain organ BUMN, pihak lain manapun dilarang campur tangan pengurusan BUMN.

Sebagaimana telah diuraikan di atas, dalam pengurusan persero hanya ada tiga organ perusahaan yang sah, yakni Direksi, Komisaris, dan RUPS. Untuk pengawasan persero, berdasarkan Pasal 1 angka 7 dan Pasal

[280] Indonesia, *Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara*, UU No. 19 tahun 2003, LN No. 137 Tahun 2003, TLN No. 4617. Pasal 11. Lihat juga Pasal 34 UU BUMN, bahwa terhadap persero terbuka berlaku ketentuan UU BUMN, UU Perseroan Terbatas, dan UU Pasar Modal.

[281] Indonesia, *Undang-undang Perseroan Terbatas*, UU No. 40 Tahun 2007. LN No. 106 Tahun 2007, TLN No. 4756.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

6 UU BUMN maka organ perusahaan yang berwenang adalah Komisaris. Jadi tidak ada pengawasan oleh organ-organ lain di luar Komisaris. Lalu bagaimana dengan laporan keuangan tahunan persero? Dalam Pasal 71 UU BUMN telah mengatur bahwa yang berwenang melakukan pemeriksaan terhadap laporan keuangan perseroan adalah auditor eksternal yang ditetapkan oleh RUPS. Selain itu dalam UU 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas di Pasal 68 diatur bahwa perhitungan tahunan perseroan wajib diserahkan kepada akuntan publik untuk diperiksa apabila bidang perusahaan berkaitan dengan pengerahan dan masyarakat, atau mengeluarkan surat pengakuan utang, merupakan perseroan terbuka, atau perseroan mempunyai asset yang jumlah peredaran usahanya paling sedikit Rp. 50.000.000.000 (lima puluh miliar rupiah). Penunjukan akuntan publik untuk hal tersebut di atas ditentukan oleh RUPS sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam perseroan dan bukan oleh kekuasaan atau organ lain.

Dengan demikian, berarti jika ada badan atau kekuasaan lain di luar ketiga organ perseroan yang sah sebagaimana disebutkan dalam UU BUMN dan UU Perseroan Terbatas yang ikut campur dalam pengurusan persero, termasuk untuk melakukan pengawasan dan pemeriksaan terhadap perseroan tersebut, maka badan atau kekuasaan lain tersebut telah melanggar ketentuan UU BUMN, UU Perseroan Terbatas, dan UU Pasar Modal (khusus untuk persero yang berbentuk perseroan terbuka).[282]

Keterlibatan BPK dalam pemeriksaan terhadap BUMN selalu didasarkan pada UU No. 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Aturan yang terutama dipakai oleh BPK adalah Pasal 2 ayat (1) UU tersebut yang menyatakan bahwa BPK bertugas untuk memeriksa tanggung jawab pemerintah tentang keuangan negara, di mana dalam penjelasan pasal tersebut dinyatakan bahwa pemeriksaan yang dilakukan terhadap pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk antara lain pelaksanaan anggaran perusahaan milik negara. Dari pelbagai tafsir yang dilakukan para pakar hukum terhadap ketentuan Pasal 23 ayat (1) dan ayat

[282] Yuli Indrawati, *ed*., *Op.Cit*., hlm. 366.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

(5) UUD 1945 (sebelum amandemen) yang menjadi dasar mengingat UU No. 5 Tahun 1973, maka yang menjadi objek pemeriksaan BPK adalah keuangan negara yang disetujui DPR yaitu APBN. Sedangkan ketentuan-ketentuan APBN tidak berlaku pada perseroan. Selain itu dasar hukum BPK memeriksa anggaran BUMN adalah lemah oleh karena hanya dimuat dalam penjelasan pasal, dan bukan dalam batang tubuhnya.[283] Oleh karena itu, putusan Mahkamah Konstitusi yang seolah-olah memberikan kewenangan pada BPK untuk memeriksa keuangan perseroan adalah tindakan yang dapat dipertanyakan legalitasnya atau bahkan dapat disebutkan sebagai tindakan yang tidak tepat.

Saat ini kewenangan BPK untuk memeriksa persero bisa jadi didasarkan atas ketentuan Pasal 71 ayat (2) UU BUMN, yang menyebutkan bahwa BPK berwenang melakukan pemeriksaan terhadap BUMN sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Walaupun demikian harus diingat bahwa BPK adalah lembaga tinggi negara yang mendapatkan kekuasaannya dari negara yang merupakan kekuasaan dalam hukum publik. Alat kelengkapan dari hukum publik sudah tentu secara yuridis tidak mempunyai kewenangan untuk memeriksa organ yang dibentuk berdasarkan hukum perdata. Secara yuridis, negara sebagai badan hukum publik pada saat mendirikan perseroan, maka pada saat itu pula negara harus tunduk pada ketentuan hukum perdata, dalam hal ini UU Perseroan Terbatas. Hubungan negara dengan perseroan miliknya adalah hubungan antara pemegang saham biasa dengan perusahaannya dan penyertaan negara dalam perseroan dalam bentuk saham adalah berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Sedangkan pemeriksaan dan pertanggungjawaban keuangan perseroan sudah diatur tersendiri dalam Anggaran Dasar persero tersebut. Atas dasar hal ini maka segala bentuk intervensi kekuasaan hukum publik, melalui alat perlengkapannya semacam BPK kepada organ hukum privat, BUMN yang berbentuk perseroan tertutup ataupun perseroan terbuka adalah tidak dapat dibenarkan secara logika hukum. Mengenai

[283] *Ibid*., hlm. 367.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

pemeriksaan terhadap persero, terdapat Keputusan Menteri Keuangan tentang Jasa Akuntan Publik yang mengatakan bahwa akuntan publik adalah akuntan yang memiliki izin dari Menteri Keuangan untuk melakukan pekerjaan akuntan publik. Berdasarkan hal tersebut, apabila BPK ingin memeriksa perseroan, maka harus memperoleh izin dari Menteri Keuangan untuk melakukan pemeriksaan terhadap persero, sebagaimana tertuang dalam UU Perseroan Terbatas dan UU BUMN. Selain itu BPK juga harus mendapatkan persetujuan dari RUPS sebagai pemegang saham. Terhadap proses pemeriksaan oleh BPK terhadap perseroan ini akan dijelaskan lebih lanjut pada bagian tulisan ini.

Berdasarkan teori hukum keuangan publik yang mengatakan bahwa kekayaan BUMN bukan merupakan kekayaan/keuangan negara dan BPK tidak berwenang lagi memeriksa BUMN. Hal yang dicemaskan kemudian adalah apakah tindak pidana korupsi tetap dapat diterapkan pada BUMN? Lalu siapa yang akan memeriksanya apabila terdapat indikasi korupsi?

Perlu diketahui bahwa negara sebagai badan hukum publik yang memiliki kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan negara, yang dilekati kewenangan administrasi negara dan memiliki wewenang menegakkannya dengan sejumlah ketentuan pidana. Jika pengelola BUMN melakukan *moral hazard* dalam pengelolaan BUMN, negara memiliki wewenang luar biasa untuk menegakkannya. Di sisi lain negara sebagai pemegang saham memiliki kewenangan korporasi untuk mengendalikan, mengatur, dan melakukan tindakan korporasi terhadap pengelola BUMN.[284]

Menurut Erman Radjagukguk, bila kekayaan BUMN bukanlah kekayaan/keuangan negara, tindak pidana korupsi tetap dapat diterapkan kepada BUMN. KPK, Kejaksaan, dan Kepolisian tetap mempunyai wewenang untuk menyelidiki korupsi di tubuh BUMN, hal ini oleh karena adanya aturan *United Nations Convention Against Corruption* 2003 yang

[284] Dian Puji N. Simatupang, "Paradoksal Keuangan BUMN" *Kompas*. (22 Oktober 2014). *Moral Hazard* yang dimaksud adalah tindakan dalam bentuk paksaan (*dwang*) atau penyuapan (*omkoperij*) dan tipuan yang bersifat muslihat (*kuntsgrepen*) dalam ranah keuangan. Khususnya sepanjang UU mengaturnya sebagai perbuatan korupsi.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

telah diratifikasi dengan UU No. 7 Tahun 2006, menyatakan bahwa korupsi berlaku terhadap keuangan siapa saja, termasuk keuangan swasta. Dengan demikian korupsi buka terhadap keuangan negara saja.

Ruang lingkup konvensi ini antara lain, perbuatan-perbuatan yang diklasifikasikan sebagai tindak pidana korupsi yaitu penyuapan pejabat-pejabat publik nasional, penyuapan pejabat-pejabat asing dan pejabat-pejabat organisasi internasional publik. Tindakan lainnya adalah penggelapan, penyalahgunaan fungsi, memperkaya diri secara tidak sah. Penyuapan di sektor swasta, penggelapan kekayaan di sektor swasta, pencucian hasil-hasil kejahatan (*money laundering)*, termasuk juga ruang lingkup konvensi ini. Dengan demikian, menurut Erman Radjagukguk tindak pidana korupsi bukan saja berlaku terhadap keuangan negara, tetapi juga kepada keuangan siapa saja termasuk keuangan swasta.[285]

4. **Dilihat dari perspektif modal badan hukum, atau nama lain yang sejenis, yang menjalankan sebagian fungsi dari negara tersebut, keuangan yang menjadi modalnya sebagian atau seluruhnya berasal dari keuangan negara. Dari perspektif ini dan fungsi badan hukum dimaksud tidak dapat sepenuhnya dianggap sebagai badan hukum privat.**

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi, disebutkan bahwa sesungguhnya BUMN bukanlah sepenuhnya badan hukum privat. Lalu termasuk ke dalam jenis 'badan hukum' apakah jika BUMN tidak dikategorikan badan hukum privat? Hal ini oleh karena tidak mungkin BUMN merupakan badan hukum publik, karena BUMN bukan bagian dari pelaksana pemerintahan. Perbedaan ini menjadi penting sebab setiap subjek hukum memiliki hak dan kewajiban berbeda-beda dan setiap status badan hukum akan berdampak terhadap status hukum uang. Apakah termasuk dalam keuangan negara atau keuangan privat.

Dalam ilmu hukum, terdapat dua jenis badan hukum dipandang dari segi kewenangan yang dimilikinya, yaitu:

[285] Yuli Indrawati, *ed., Op.Cit.*, hlm. 331.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

5. **badan hukum publik** (*personne morale*), yang mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik, baik yang mengikat umum atau tidak mengikat umum. Yang tergolong dalam badan hukum publik adalah negara dan daerah atau badan hukum lain yang ditetapkan undang-undang. Misalnya seperti Bank Indonesia.
6. **badan hukum privat** (*personne juridique*) yang tidak berwenang mengeluarkan kebijakan publik yang bersifat mengikat masyarakat umum. Lahir sebagai akibat suatu perjanjian yang diatur dalam Buku ke-III KUHPerdata.

Negara sebagai badan hukum publik tidak mungkin melaksanakan kewenangannya tanpa melalui organnya yang diwakili oleh pemerintah sebagai otoritas publik. Negara dapat mendirikan badan hukum publik (daerah) maupun mendirikan badan hukum perdata (persero), yang organisasi dan pendiriannya berdasarkan pertimbangan tertentu dilakukan oleh badan hukum publik, sedangkan badan hukum perdata tidak mempunyai kewenangan membentuk badan hukum publik.[286]

Dalam doktrin, badan hukum atau *rechtspersoon* mempunyai hak dan kewajiban yang sama dengan subjek hukum lainnya seperti manusia *natuurlijk persoon*. Oleh karena itu, sangat tipis di depan hukum untuk membedakan hak dan kewajiban kedua subjek hukum tersebut. Pada badan hukum diperlukan syarat yuridis formal dan empat syarat materiil, yaitu:

1. mempunyai kekayaan terpisah
2. mempunyai tujuan tertentu
3. mempunyai kepentingan tertentu
4. mempunyai organisasi teratur

Dalam hal ini, BUMN merupakan badan hukum privat dan sejak telah memperoleh status badan hukum, pemilik atau pemegang saham dan pengurus atau direksi terpisah dari perseroan atau disebut sebagai *separate*

[286] Arifin P. Soeria Atmadja, *Transformasi Status Hukum Uang Negara sebagai Teori Keuangan Publik yang Berdimensi Penghormatan Terhadap Badan Hukum*. Makalah disampaikan pada acara syukuran pemberian penghargaan guru besar pengabdian pendidikan Anugeraha Sewaka Winayaroha, 2007., hlm. 12.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

legal personality atau individu yang berdiri sendiri. Sehingga pemegang saham tidak mempunyai kepentingan dalam kekayaan dan utang perseroan sesuai dengan prinsip perseroan di mana kekayaan atau utang perseroan terpisah dari kekayaan dan utang pemegang sahamnya.[287] Dengan demikian, status BUMN sebagai badan hukum privat merupakan kekayaan tersendiri dan terpisah. Sehingga bisa dipastikan bahwa status hukum uang yang dimiliki BUMN melalui penyetoran modal dari negara bukan merupakan keuangan negara.

Paradoks status hukum uang dalam putusan Mahkamah Konstitusi ini berakar dari kekeliruan Majelis Hakim dalam membedakan status badan hukum publik dan privat. Meski BUMN merupakan kepanjangan tangan negara, tidak berarti uang yang disetor tetap merupakan keuangan negara. Perlu dikemukakan bahwa terdapat suatu transformasi yang turut mengubah status uang. Kekeliruan ini berdampak terhadap mekanisme pengawasan suatu BUMN. Oleh karena hanya lembaga negara saja yang dapat memeriksa keuangan negara. Dengan tetapnya BPK memeriksa BUMN dan status badan hukum BUMN tidak dianggap sepenuhnya sebagai badan hukum privat, maka dianggap tidak sejalan dengan doktrin badan hukum.

5. **Rumusan pengertian keuangan negara menggunakan rumusan yang bersifat luas dan komprehensif dengan tujuan untuk mengamankan kekayaan negara yang sesungguhnya bersumber dari uang rakyat. Pengertian dan ruang lingkup keuangan negara yang dirumuskan secara luas/komprehensif tersebut dimaksudkan untuk mencegah adanya celah dalam regulasi yang dapat mengakibatkan timbulnya kerugian negara.**

Definisi keuangan negara dalam arti luas mencakup Anggaran Pendapatan belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), dan kekayaan yang berasal dari unit usaha negara atau perusahaan-perusahaan milik negara. Hal ini sejalan dengan pengaturan

[287] Dhaniswara K. Harjono, *Pembaruan Hukum Perseroan Terbatas*, (Jakarta: Pusat Pengembangan Hukum dan Bisnis Indonesia, 2008), hlm. 208.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

Pasal 2 huruf g, h, dan i UU Keuangan Negara. Apakah rumusan demikian benar mencegah terjadinya kerugian negara sebagaimana pertimbangan putusan Mahkamah Konstitusi?

Dengan rumusan tersebut, justru negara akan turut bertanggung jawab terhadap kekayaan pihak swasta yang memperoleh fasilitas pemerintah. Apabila pihak swasta yang memperoleh fasilitas pemerintah dalam keadaan insolvensi, dan dinyatakan pailit, konsekuensinya negara harus turut serta bertanggung jawab atas utang swasta. Hal ini disebabkan oleh karena kekayaan pihak lain yang dimilikinya itu diperoleh dengan menggunakan fasilitas diberikan pemerintah yang notabene merupakan keuangan negara itu sendiri.

Menurut Arifin P. Soeria Atmadja, menjadi sangat berbahaya dan berisiko apabila pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan sektor privat dilakukan negara dalam rangka memperluas aspek kerugian negara yang ditujukan pada perluasan rumusan keuangan negara. Negara dalam hal ini tidak akan memiliki objektivitas dalam menentukan kerugian negara dalam sektor privat yang disebabkan dua fakta hukum. *Pertama*, penguasaan dan pengurusan keuangan sektor privat tidak tunduk pada regulasi keuangan sektor publik. *Kedua*, negara tidak mungkin mengidentifikasi kerugian negara pada kekayaan yang menjadi domain privat.[288]

Implikasi hukum yang terjadi apabila kebijakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara diperluas, secara hukum negara wajib menanggung segala bentuk risiko apapun yang terjadi dalam sektor privat tersebut. Selain itu, identifikasi kerugian dalam sektor privat berindikasi sebagai kerugian negara dapat diancamkan sebagai tindak pidana korupsi dan semua pengaturan tata kelola tanggung jawab sektor privat harus sesuai dengan aturan keuangan sektor publik. Padahal dalam kenyataannya, kerugian dalam sektor privat bukanlah kerugian negara dan

[288] Arifin P. Soeria Atmadja, *Op.Cit*., hlm. 10.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

pengaturan tata kelola tanggung jawab sudah memiliki ketentuan tersendiri yaitu peraturan perundang-undangan yang bersifat privat.[289]

Hal lain yang terjadi apabila perluasan rumusan keuangan negara dilakukan pada sektor privat adalah negara memonopoli kewenangannya baik sebagai badan hukum publik sekaligus badan hukum privat. Hal ini berarti negara adalah pihak dan hakim sekaligus dalam menghadapi penyimpangan keuangan dalam perusahaan negara. Akibatnya, justru tidak menguntungkan negara di antaranya:[290]

a. Menunjukkan tidak adanya prioritas negara dalam mengonstruksikan hak dan kewajiban, serta pertanggung jawaban;
b. Tidak ada strategi negara yang komprehensif dalam mewujudkan kebijakan perusahaan sebagai sokoguru perekonomian nasional;
c. Aparat hukum negara dan aparatur pemerintah tidak akan konsisten dalam memahami masalah mendasar berkaitan dengan hak dan kewajiban perusahaan negara dan negara.

Apabila mendeskripsikan akibat monopoli negara tersebut, negara tidak memiliki perspektif makro dalam pengelolaan dan tanggung jawab keuangan yang bersifat publik. APBN akan cenderung terbuka untuk dituntut risiko di manapun sebagai akibat peluasan hak dan kewajiban keuangan negara, dan prakteknya akan cenderung dipaksakan sehingga tidak mengandung kepastian hukum serta penghormatan terhadap doktrin badan hukum. Oleh sebab itu, muncullah paradoks dalam mendesain kebijakan perusahaan negara di Indonesia, yaitu di satu sisi negara memperluas hak perusahaan negara sebagai keuangan negara. Namun, di sisi lain, negara membedakan pola pengelolaan keuangan dalam perusahaan negara dengan cara privat.[291] Dengan kondisi demikian, negara tidak memperhatikan prinsip teori dan kepentingan negara dalam mewujudkan tujuan bernegara, terutama agar negara tidak melalaikan

[289] *Ibid.,*

[290] Yuli Indrawati, *ed*., *Op.Cit.*, hlm. 379.

[291] *Ibid*., hlm. 380.

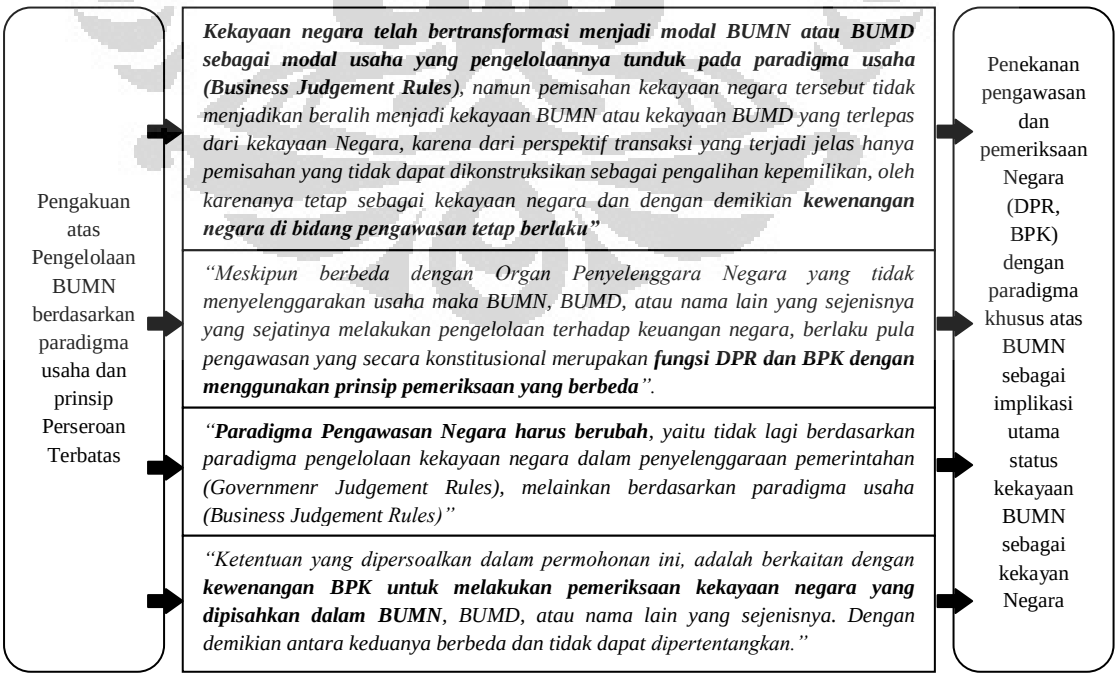
Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

kewajibannya, warga masyarakat tidak dirugikan haknya, serta badan hukum tidak diingkari kedudukannya.

Dengan demikian berdasarkan penjelasan di atas, putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan kekayaan BUMN merupakan kekayaan/keuangan negara merupakan dasar justifikasi hukum yang menegaskan keraguan atas pembedaan status kekayaan negara hukum perusahaan negara. Putusan Mahkamah Konstitusi ini jelas memungkinkan APBN harus membayar tagihan akibat tidak dibayarkannya kewajiban perusahaan negara, yang otomatis akan menjadi bagian dari tanggung jawab APBN itu sendiri.

4.3. Implikasi Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Pemeriksaan BUMN Persero

Berdasarkan penjelasan sebelumnya, dapat diketahui bahwa pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi menekankan adanya implikasi utama status hukum keuangan BUMN sebagai bagian dari keuangan negara adalah berlakunya pengawasan dan pemeriksaan negara terhadap BUMN dengan paradigma usaha (*Business Judgment Rules*). Di sisi lain Mahkamah Konstitusi juga tetap mengakui bahwa pengelolaan BUMN masih tunduk pada paradigma usaha.



Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

Dengan demikian, berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi BPK dinyatakan tetap berwenang untuk memeriksa BUMN berdasarkan paradigma usaha, lalu menjadi seperti apakah mekanisme pemeriksaannya? Menurut Pasal 11 UU BUMN, mengatakan bahwa terhadap persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam UU Perseroan Terbatas.[292] Hal ini menunjukkan bahwa terhadap persero berlaku ketentuan UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang didasarkan pada ketentuan hukum perdata sebagaimana juga diatur dalam KUHDagang.

Dalam Pasal 138-141 UU Perseroan Terbatas, memuat ketentuan tentang mekanisme pemeriksaan terhadap perseroan. Berdasarkan Pasal 138 ayat (1), pemeriksaan terhadap perseroan dapat dilakukan. Tujuannya untuk mendapatkan data atau mendapatkan keterangan.[293] Data dan keterangan itu diperlukan oleh karena terdapat dugaan bahwa:

a. perseroan melakukan perbuatan melawan hukum yang merugikan pemegang saham atau pihak ketiga;
b. anggota direksi atau dewan komisaris melakukan perbuatan melawan hukum yang merugikan perseroan atau pemegang saham atau pihak ketiga.

Berdasarkan pasal tersebut, maka BPK dapat melakukan pemeriksaan terhadap perseroan apabila terdapat dugaan tentang adanya perbuatan melawan hukum yang dilakukan perseroan atau anggota direksi maupun dewan komisaris yang merugikan perseroan. Data atau keterangan tersebut nantinya dijadikan bukti yang dapat memperjelas tentang benar atau tidaknya dugaan melawan hukum yang dilakukan perseroan atau direksi dan dewan komisaris.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 138 ayat (2) UU Perseroan Terbatas, BPK wajib mengajukan secara tertulis permohonan kepada Pengadilan Negeri yang memuat dalil:

a. adanya dugaan melawan hukum yang dirumuskan dengan jelas, terang, dan pasti;

---

[292] Indonesia, *Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara*, UU No. 19 tahun 2003, LN No. 137 Tahun 2003, TLN No. 4617.

[293] M. Yahya Harahap, *Hukum Perseroan Terbatas*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm.526.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

b. didukung oleh fakta seperti perbuatan *ultra vires* mana yang terjadi, pemalsuan apa yang dilakukan, *fiduciary duty* mana yang dilanggar, benturan kepentingan apa yang dilakukan dan sebagainya;
c. kerugian apa yang dialami harus dijelaskan secara konkret dan objektif, tidak abstrak dan subjektif.[294]

Kesemua permohonan di atas harus didasarkan atas alasan yang wajar dan iktikad baik.[295] Dalam hal ini Ketua Pengadilan Negeri dapat menolak permohonan tersebut apabila BPK selaku pemohon tidak mendasarkan atas alasan yang wajar, permohonan tidak dilakukan dengan iktikad baik, dan apabila pemohon tidak dapat membuktikan dalil permohonannya.[296]

Apabila permohonan diterima dan BPK melanjutkan pemeriksaan terhadap perseroan, berarti laporan hasil pemeriksaan dapat digunakan sebagai bahan untuk menentukan sikap. Dalam hal ini Pengadilan tidak campur tangan lagi terhadap hasil pemeriksaan tersebut. Pengadilan juga tidak berwenang memberi rekomendasi kepada Pemohon untuk mengambil langkah atau upaya tertentu.[297] Terhadap hasil pemeriksaan, pemohon dapat mengajukan gugatan perdata berdasar Pasal 1365 KUHPerdata kepada perseroan, anggota direksi atau dewan komisaris apabila berdasarkan hasil pemeriksaan cukup fakta terjadinya unsur melawan hukum yang merugikan perseroan, pemohon atau pihak ketiga. Atau bisa juga melaporkan kepada Kepolisian apabila hasil pemeriksaan itu terdapat unsur tindak pidana penggelapan berdasar Pasal 372 KUHPidana atau penipuan berdasar Pasal 378 KUHPidana. Dan oleh karena dalam putusan Mahkamah Konstitusi ini menyatakan bahwa keuangan BUMN adalah kekayaan/keuangan negara, maka pemohon juga dapat melaporkan kepada KPK atas dasar perbuatan yang merugikan keuangan negara/tindak pidana korupsi.

---

[294] *Ibid*., hlm. 533.

[295] Indonesia, *Undang-undang Perseroan Terbatas,* UU No. 40 Tahun 2007. LN No. 106 Tahun 2007, TLN No. 4756. Pasal 138 ayat (5).

[296] Indonesia, *Undang-undang Perseroan Terbatas,* UU No. 40 Tahun 2007. LN No. 106 Tahun 2007, TLN No. 4756. Pasal 139 ayat (1).

[297] M. Yahya Harahap, *Op.Cit*., hlm. 542.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

Akibat hukum dari putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan kekayaan BUMN sebagai kekayaan negara dipisahkan tetap merupakan bagian dari keuangan negara dapat dilihat sebagai berikut:

BUMN sebagai Kekayaan Dipisahkan	**BUMN sebagai bagian Keuangan Negara**
1. BUMN mempunyai kesamaan fungsi dengan lembaga/badan negara dan kementrian yaitu untuk memajukan kesejahteraan umum; 2. Tata kelola BUMN berbeda dari lembaga/badan negara dan kementrian; 3. Tata kelola BUMN sama dengan swasta menggunakan mekanisme korporasi ; 4. BUMN tidak sama persis dengan swasta karena merupakan kepanjangan tangan pemerintah.	1. DPR dapat melakukan pengawasan terhadap BUMN sebagai kewenangan konstitusional; 2. BPK dapat melakukan pemeriksaan terhadap BUMN sebagai kewenangan konstitusional; 3. Penegak hukum dapat menggunakan instrumen "Tipikor" untuk menjerat perbuatan melawan hukum yang merugikan BUMN; 4. Pengawasan oleh DPR, BPK dan penegak hukum tidak menggunakan paradigma *Government Judgement Rule*, melainkan *Business Judgement Rule*.

Dari tabel di atas, walaupun keuangan BUMN termasuk ke dalam keuangan negara, namun dalam hal pengurusannya tetap menggunakan sistem korporasi dan tidak menggunakan sistem sebagaimana diterapkan pemerintahan pada umumnya. Dalam hal ini pengawasan dilakukan oleh DPR sebagai lembaga perwakilan yang mengurusi hal keuangan negara, DPR dalam melakukan pengawasan menurut putusan Mahkamah Konstitusi ini harus tunduk pada pendekatan korporasi. DPR juga dapat meminta keterangan perseroan ataupun meminta hasil pemeriksaan BPK atas hasil audit yang dilakukannya dan membuka peluang bagi aparat penegak hukum terhadap setiap kerugian perseroan untuk

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

dapat menggunakan instrumen ‘unsur merugikan keuangan negara’ atau tindak pidana korupsi atas segala sesuatu yang menimbulkan kerugian perseroan.

Dari uraian di atas dari bab ini, maka dapat disimpulkan bahwa BUMN setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi adalah sebagai berikut:

Kewenangan pengelolaan BUMN dilakukan oleh Direksi, Dekom/Dewas, dan RUPS/Menteri. Pihak lain dilarang ikut campur kecuali:

1. DPR dalam rangka pengawasan, tidak mencampuri operasional
2. BPK dalam rangka pemeriksaan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan
3. Penegak hukum dalam rangka pelaksanaan tugasnya
4. Pemerintah dalam rangka penugasan pemerintah

Gambar 4.2. BUMN Pasca Putusan MK[298]

[298] Hambra, *Reorientasi Pemikiran BUMN dalam Kerangka Keuangan Negara*, disampaikan dalam seminar hukum keuangan negara FHUI pada tanggal 19 November 2014.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

BAB V
PENUTUP

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pada bab-bab sebelumnya mengenai paradoksal status hukum keuangan BUMN Persero sebagai keuangan negara atas putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013 perihal pengujian UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka penulis dapat menyimpulkan beberapa hal, antara lain sebagai berikut:

1. Dalam putusan Mahkamah Konstitusi, pada hakikatnya BUMN merupakan kepanjangan tangan negara. Sebagai kepanjangan tangan negara, fungsi BUMN merupakan derivasi dari penguasaan negara atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak serta sumber daya alam Indonesia sebagai bagian dari fungsi dan tujuan negara dalam negara kesejahteraan (*Welfare State*).

   Ketika negara mendirikan BUMN, dianggap tidak terjadi peralihan hak dari negara kepada BUMN. Dengan demikian kekayaan negara yang dipisahkan tersebut masih tetap menjadi kekayaan negara. Oleh karena masih tetap sebagai keuangan negara, dan BUMN sesungguhnya adalah milik negara, dan merupakan kepanjangan tangan negara, maka BPK tetap berwenang memeriksanya berdasarkan paradigma usaha (*Business Judgment Rules*).
2. Dilihat dari perspektif teori hukum keuangan publik, pendapat Mahkamah Konstitusi yang menyatakan kekayaan BUMN tetap dianggap sebagai keuangan negara adalah pendapat yang keliru. Ketika pemerintah sebagai badan hukum privat memutuskan memasukkan penyertaan modalnya berbentuk saham kepada BUMN, maka pada saat itu juga imunitas publik dari negara menjadi hilang dan terputus pula hubungan hukumnya dengan keuangan negara. Demikian pula ketentuan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara dalam bentuk saham tersebut

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

otomatis berlaku dan berpedoman pada UU Perseroan Terbatas. Kondisi demikian mengakibatkan putusnya keuangan yang ditanamkan dalam BUMN sebagai keuangan negara, sehingga berubah status hukumnya menjadi keuangan BUMN itu sendiri. Dengan dinyatakannya kekayaan BUMN sebagai keuangan negara, maka konsekuensi hukumnya adalah pemerintah dimungkinkan ikut menanggung risiko dan bertanggung jawab atas kerugian usaha yang dibiayainya. Dengan demikian APBN akan terganggu atas kemungkinan tagihan yang langsung diarahkan pada negara sebagai pemegang saham melalui APBN.

3. Implikasi utama akibat adanya putusan Mahkamah Konstitusi ini adalah berlakunya pengawasan dan pemeriksaan negara terhadap BUMN dengan paradigma usaha (*Business Judgment Rules*). BPK dinyatakan tetap berwenang untuk memeriksa BUMN. Berdasarkan Pasal 138-141 UU Perseroan Terbatas, BPK untuk dapat memeriksa BUMN wajib mengajukan permohonan terlebih dahulu kepada pengadilan negeri dengan mencantumkan adanya dugaan melawan hukum yang dilakukan perseroan atau anggota direksi maupun dewan komisaris yang merugikan perseroan atau pihak ketiga.

   Terhadap pengelolaan BUMN tetap dilakukan direksi, dewan komisaris, dan RUPS/Menteri. Dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi ini maka terdapat pihak lain yang boleh ikut campur di antaranya DPR dalam rangka pengawasan meski tidak mencampuri urusan operasional, BPK dalam rangka pemeriksaan, penegak hukum atas dugaan adanya unsur merugikan keuangan negara, dan pemerintah itu sendiri.

5.2. Saran

Berdasarkan hal-hal yang ditemukan oleh penulis dalam penelitian ini, maka penulis merasa perlu mengajukan beberapa saran sebagai berikut:

1. Terhadap putusan Mahkamah Konstitusi ini, diperlukan kesepahaman pelbagai pihak dalam memandang pengelolaan BUMN berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi, sehingga bagi para *stakeholders* terkait (direksi, dewan komisaris, RUPS, karyawan BUMN dan sebagainya)

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

mendapatkan kejelasan dalam melakukan pengelolaan/pengurusan BUMN. Sehingga BUMN dapat meningkatkan kinerja, peran, dan kontribusinya terhadap bangsa dan negara.

2. Kepada pemerintah dan DPR, tumpang tindih pengaturan hukum di bidang keuangan negara harus segera diperbaiki dengan cara menerbitkan Undang-Undang Keuangan Negara yang baru dengan memperhatikan prinsip-prinsip hukum umum yang berlaku. Perlu juga adanya perubahan mengenai ruang lingkup keuangan negara sebagaimana tersebar di Undang-Undang lainnya, seperti UU No. 15 Tahun 2004 dan UU No. 15 Tahun 2006. Dalam menyusun peraturan perundang-undangan yang baru tersebut, hal yang sangat ditekankan adalah kemampuan dalam membedakan badan hukum privat dan badan hukum publik. Sehingga dapat memberikan kepastian hukum bagi status hukum keuangan BUMN.
3. Terhadap BPK yang saat ini diberikan kewenangan konstitusional untuk memeriksa BUMN, tetap wajib mematuhi kaidah hukum privat yang berlaku. Sebelum memutuskan untuk menentukan adanya suatu kerugian di dalam BUMN, BPK harus berpedoman pada UU Perseroan Terbatas. Dalam hal ini diperlukan *monitoring* atas pelaksanaan tugas BPK agar tidak sewenang-wenang melakukan pemeriksaan BUMN.

Paradoksal status..., Hanry Ichfan Adityo, FH UI, 2015

DAFTAR PUSTAKA

I. BUKU

Ali, Chidir. *Badan Hukum*, cet, 3. Bandung: Alumni, 2005.

Anoraga, Pandji. *BUMN Swasta dan Koperasi*, cet 1. Jakarta: PT Dunia Pustaka Jaya, 1995.

Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, cet-2. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK, 2006.

Asshiddiqie, Jimly. *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*. Jakarta: Konstitusi Pers, 2005.

C.S.T, Kansil dan Christine S.T Kansil. *Hukum Perusahaan Indonesia: Aspek dalam Hukum Ekonomi*. Jakarta: Pradnya Paramita, 2001.

C.S.T Kansil. *Pengantar Ilmu Hukum*, cet-8. Jakarta: Balai Pustaka, 1989.

Daeng Naja, H.R. *Pengantar Hukum Bisnis Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2009.

Djaja, Ermansjah. *Memberantas Korupsi Bersama KPK: Kajian Yuridis Normatif UU Nomor 31 Tahun 1999 juncto UU Nomor 21 Tahun 2001 Versi UU Nomor 30 Tahun 2002*. Jakarta: Sinar Grafika, 2008.

Hadhikusuma, R.T Sutantya. *Pengertian Pokok Hukum Perusahaan: Bentuk-bentuk Perusahaan yang Berlaku di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 1990.

Hamzah, Fahri. *Negara, BUMN dan Kesejahteraan Rakyat*. Madinah: Yayasan Faham Indonesia, 2007.

Harahap, M Yahya. *Hukum Perseroan Terbatas*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.

Harjono, Dhaniswara K. *Pembaruan Hukum Perseroan Terbatas*. Jakarta: Pusat Pengembangan Hukum dan Bisnis Indonesia, 2008.

HS, Salim. *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*, cet ke-5. Jakarta: Sinar Grafika, 2008.

Imaniyati, Neni Sri. *Hukum Bisnis: Telaah tentang Pelaku dan Kegiatan Ekonomi*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009.

Indrawati, Yuli. *Ed., Aktualisasi Hukum Keuangan Publik: In Memoriam Prof. Dr. Arifin P. Soeria Atmadja.* Bandung: Mujahid Press, 2014.

Kartohadiprojo, Soediman. *Pengantar Tata Hukum di Indonesia*. Jakarta: PT Pembangunan, 1986.

Mamudji, Sri. Hang Rahardjo, Agus Supriyanto, Daly Erni, dan Dian Puji Simatupang, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.

Moeljono, Djokosantoso. *Reinvensi BUMN: Empat Strategi Membangun BUMN Kelas Dunia*, cet-1. Jakarta: Alex Media Komputindo, 2004.

Nugraha, Safri. *Et al. Hukum Administrasi Negara.* Depok: Center for Law and Good Governance Studies (CLGS) Fakultas Hukum UI, 2007.

Nugroho, Riant dan Randy R. Wrihatnolo. *Manajemen Privatisasi BUMN*. Jakarta: PT. Gramedia, 2008.

Prasetya, Rudhi. *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas disertai Ulasan UU No. 1 Tahun 1995.* Bandung: Citra Aditya Bakti, 1995.

Purwosutjipto, H.M.N. *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia*, jilid-2. Jakarta: Djambatan, 1982.

Radjagukguk, Erman. *Butir-butir Hukum Ekonomi*. Jakarta: Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi Fakultas Hukum UI, 2011.

Rido, Ali. *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*. Bandung: Alumni, 2004.

Said, Muhammad Djafar. *Hukum Keuangan Negara*. Makassar, Rajawali Press, 2011.

Santoso, Joko. *Pengaruh Ruang Lingkup Keuangan Negara Berdasarkan Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Terhadap Risiko Fiskal*. Tesis Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2010.

Simatupang, Dian Puji N. *Batasan Hukum Keuangan Negara dalam Perspektif Hukum Anggaran Negara dan Keuangan Publik*. Bahan Ajar Mata Kuliah Hukum Anggaran Negara Fakultas Hukum UI, 2011.

Simatupang, Dian Puji N. *Determinasi Kebijakan Anggaran Negara Indonesia: Studi Yuridis*. Jakarta: Papas Sinar Sinanti, 2005.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1994.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*, cet 3. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2008.

Soepangat, Edi dan Haposan Lumban Gaol, *Pengantar Ilmu Keuangan Negara*, Jakarta: Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Perbanas dan PT Gramedia Pustaka Utama, 1991.

Soeria Atmadja, Arifin P. *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktek, dan Kritik*, cet 3. Jakarta:Rajawali Pers, 2013.

Soeria Atmadja, Arifin P. *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara Suatu Tinjauan Yuridis*. Jakarta: PT Gramedia, 1986.

Soeria Atmadja, Arifin P. *Modul Hukum Anggaran Negara: Arsitektur Keuangan Publik (Suatu Konsep Pengaturan Keuangan Negara dalam Bank BUMN)*. Jakarta: Fakultas Hukum UI, 2007.

Soeria Atmadja, Arifin P. *Modul Hukum Anggaran negara: Teori Dasar Hukum Keuangan Publik dan Konsepsi badan Hukum*. Jakarta: Fakultas Hukum UI, 2007.

Soesilo, Zauhar *et al*. *Administrasi Perusahaan Negara*. Universitas terbuka 1996.

Sulaiman, Alfin. *Keuangan Negara pada BUMN dalam Perspektif Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni, 2011.

Suryanajaya, A.Y. *Penyelesaian Kerugian Negara dalam Perspektif Hukum Administrasi Publik Teori dan Praktek*. Jakarta: CV Eko Jaya, 2011.

Syahrani, Riduan. *Seluk Beluk dan Asas-Asas Hukum Perdata*. Bandung: Alumni, 1985.

Tjandra, W. Riawan. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: PT Grasindo, 2006.

Triwulan, Titik. *Hukum Perdata dalam Sistem Hukum Nasional*. Jakarta: Pustaka Media Group, 2008.

Triwoelan Wresiningsih Soebagio, Dewi. et al., *Ilmu Negara*. Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2008.

II. ARTIKEL

Adriyani, Wida. dalam artikelnya yang berjudul "Kerugian Negara Pada Pengelolaan Persero". Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya.

Mulyadi Soepardi, Eddy. *Persepsi Kerugian Keuangan Negara*, dalam makalahnya yang berjudul *Pembuktian Unsur Kerugian Negara dan Perhitungannya dalam Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta 2007.

Soeria Atmadja, Arifin P. Aspek Hukum Kerugian Negara pada Perseroan Terbatas yang Sahamnya Antara lain Dimiliki oleh Pemerintah. Makalah yang disampaikan pada Diskusi Intern Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 27 Juni 2002.

Soeria Atmadja, Arifin P. *Kedudukan Hukum Keuangan Negara dalam Perseroan Terbatas yang Sahamnya Antara Lain Dimiliki oleh Pemerintah* (Makalah disampaikan dalam Diskusi Intern di Fakultas Hukum UI, Depok, 27 Juni 2002.

Soeria Atmadja, Arifin P. *Transformasi Status Hukum Uang Negara sebagai Teori Keuangan Publik yang Berdimensi Penghormatan Terhadap Badan Hukum*. Makalah disampaikan pada acara syukuran pemberian penghargaan guru besar pengabdian pendidikan Anugeraha Sewaka Winayaroha, 2007.

Simatupang, Dian Puji. *Arsitektur Keuangan Publik: Suatu Konsep Pengaturan Keuangan Negara dalam Bank BUMN*. Makalah yang disampaikan dalam

Diskusi Panel *Level of Playing Field* Bank BUMN yang diselenggarakan Wartawan Keuangan dan Perbankan, Bandung 29 April 2006.

III. PERUNDANG-UNDANGAN

Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

Indonesia, *Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara*, UU No. 19 tahun 2003, LN No. 137 Tahun 2003, TLN No. 4617.

Indonesia, *Undang-Undang Keuangan Negara,* UU No. 17 tahun 2003. LN No. 47 Tahun 2003. TLN No. 4286.

Indonesia, *Undang-undang Badan Pemeriksa Keuangan.* UU No. 15 Tahun 2006.LN No. 51 Tahun 2006, TLN No. 4654.

Indonesia, *Undang-undang Perseroan Terbatas,* UU No. 40 Tahun 2007. LN No. 106 Tahun 2007, TLN No. 4756.

Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU No. 31 tahun 1999, LN No. 140 Tahun 1999 TLN No. 3672.

Indonesia, *Undang-undang tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU Nomor 20 Tahun 2001, LN Nomor 134, TLN Nomor 4150.

Indonesia, *Undang-Undang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara,* UU No. 15 tahun 2004. LN No. 66 Tahun 2004. TLN No. 4400.

Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU nomor 12 Tahun 2011, LN nomor 82, TLN Nomor 5234.

Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas*, PP No. 44 tahun 2005, LN No. 116 tahun 2005, TLN No. 4555.

Indonesia, *Peraturan Pemerintah Pengelolaan Kekayaan Negara/Daerah*, PP No. 6 tahun 2006, LN No. 20 Tahun 2006, TLN No. 4609.

Indonesia, *Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman*, UU No. 48 tahun 2009. LN No. 157 Tahun 2009. TLN No. 5076.

Indonesia, *Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*, UU No. 24 tahun 2003. LN No. 98 Tahun 2003. TLN No. 4316.

Indonesia, *Undang-Undang Perbendaharaan Negara*, UU No. 1 tahun 2004. LN No. 5 Tahun 2004. TLN No. 4355.

IV. INTERNET

"Bos Peruri Minta Direksi BUMN Tidak Takut Ambil Keputusan," <http://www.merdeka.com/uang/bos-peruri-minta-direksi-bumn-tidak-takut-ambil keputusan.html> 26 Januari 2015.

"BUMN Berpotensi Jadi Ladang Korupsi," <http://nasional.kompas.com/read/2013/11/25/1538278/BUMN.Berpotensi.Jadi.Ladang.Korupsi,> 25 Januari 2015.

"Inefisiensi Anggaran Terlalu Besar, Bagaimana Mengatasinya?," <http://www.jurnalparlemen.com/view/3012/inefisiensi-anggaran-belanja-terlalu besar-bagaimana -mengatasinya.html> 26 Januari 2015.

"Kekayaan BUMN Persero Bukan Kekayaan Negara" <http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=6831&coid=2&caid=30&gid=3> 11 Maret 2015.

"LPS Badan Hukum, Dana LPS Bukan Uang Negara," http://www.ermanhukum.com/Makalah%20ER%20pdf/LPS%20Badan%20Hukum%20Dana%20 LPS%20Bukan%20Uang%20Negara.pdf, 17 September 2011.

"Optimalisasi Pengawasan atas Kekayaan Negara yang Dipisahkan" <http://www.bpk.go.id/news/optimalisasi-pengawasan-atas-kekayaannegara-yang-dipisahkan> 11 Maret 2015.

"Solusi Problematika Disparitas Pemidanaan Korupsi," <http://www.hukumonline .com/berita/baca/lt52a9e16b50814/solusi-problematika-disparitas-pemidanaan-korupsi> 25 Januari 2015.

V. DOKUMEN LAINNYA

Azizah, Fitria Noor. "Penyelesaian Ganti Kerugian Terhadap Pengelola BUMN: Ditinjau dari Hukum Keuangan Negara". Tesis Universitas Indonesia, Jakarta, 2008.

Badan Pemeriksa Keuangan. *Naskah Akademis Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan tentang Tuntutan Perbendaharaan pada Pengelola BUMN/BUMD*. Jakarta: BPK RI, 2007.

Garmer, Bryan A. *Black's Law Dictionary*, Eight edition. Paul Minn: West Publishing, 2004.

Hambra, *Reorientasi Pemikiran BUMN dalam Kerangka Keuangan Negara*, disampaikan dalam seminar hukum keuangan negara FHUI pada tanggal 19 November 2014.

Harahap, M. Yahya. *Separate Entity, Limited Liability, dan Piercing The Cororate Veil*. Jurnal Hukum Bisnis Vol. 26, 2007.

Husein, Yunus. "Penentuan tentang Kerugian Negara Dikaitkan Dengan Pelaksanaan UU Tipikor", (Dalam Makalah Seminar nasional tentang Penentuan Kerugian Negara, Jakarta, 15 Mei 2008).

Khairandy, Ridwan. *Konsepsi Kekayaan Negara yang Dipisahkan dalam Perusahaan Perseroan*. Jurnal Hukum Bisnis Vol 26 No. 1, 2007.

Mahkamah Agung Republik Indonesia, Fatwa Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor WKMA/Yud/20/VII/2006 tanggal 16 Agustus 2006.

Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 62/PUU -XI/2013.

Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 77/PUU-IX/2011.

Mahkamah Konstitusi, "Kekayaan BUMN Termasuk Keuangan Negara". *Konstitusi*, Edisi Oktober 2014.

Prayitno, Cuk. "Tinjauan Yuridis Kepemilikan Kekayaan Negara yang Dipisahkan dan Pertanggungjawaban Pengurus BUMN yang Berbentuk Persero". Tesis Universitas Indonesia, Jakarta, 2010.

Purnomo, Dwi Ary. "Sudut Pandang Hukum Tentang Kekayaan BUMN Sebagai Kekayaan Negara Yang Dipisahkan". Tesis Universitas Indonesia, Jakarta, 2011.

Pusat Penelitian dan Pengkajian MKRI. *Teori Mengenai Anggaran Negara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MKRI, 2005.

Puspita, Feriza Arina. "Analisa Terhadap Pemeriksaan BUMN Persero Oleh Akuntan Publik dan Badan Pemeriksa Keuangan dari Segi Hukum Keuangan Publik". Skripsi Universitas Indonesia, Depok 2015.

Satria, Santri. "Aspek Hukum Pelepasan Kepemilikan Saham Lembaga Penjamin Simpanan Atas PT. Bank Mutiara TBK Sebagai Akhir Penanganan Bank Gagal Berdampak Sistemik". Skripsi Universitas Indonesia, Depok 2012.

Sekretariat Jenderal DPR-RI. *Proses Pembahasan Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara Tahun 2003*. Jakarta; Sekjen DPR RI, 2009.

Simatupang, Dian Puji N. *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya terhadap Kinerja Pemerintah*. (Disertasi Program Pascasarjana Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2011).

Simatupang, Dian Puji N. "Paradoksal Keuangan BUMN" *Kompas*. (22 Oktober 2014).

Soeria Atmadja, Arifin P. dalam Natasya Lestari. "Peran Badan Pemeriksa Keuangan dan Akuntan Publik dalam Proses Audit Keuangan Badan Usaha Milik Negara Persero dari Segi Hukum Keuangan Publik". Skripsi Sarjana Universitas Indonesia, Depok 2006.

Soeria Atmadja, Arifin P. *Kritik terhadap Perubahan Ketiga UUD 1945*, Media Indonesia, 26 Maret 2002.