

**PENYELESAIAN GANTI KERUGIAN TERHADAP
PENGELOLA BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN)
(Ditinjau dari Hukum Keuangan Negara)**

T E S I S

Oleh :

FITRIA NOOR AZIZAH

650 500 041X



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
JAKARTA
JULI 2008**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

Nama : FITRIA NOOR AZIZAH

NPM : 650 500 041X

Tanda Tangan : 

Tanggal : 22 Juli 2008



HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : FITRIA NOOR AZIZAH
NPM : 650 500 041X
Program Studi : Hukum Ekonomi
Judul Tesis : Penyelesaian Ganti Kerugian Terhadap Pengelola
Badan Usaha Milik Negara (BUMN) (Ditinjau dari
Hukum Keuangan Negara)

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

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Prof. Safri Nugraha, S.H., LL.M., Ph.D. ()

Penguji : Dr. Rosa Agustina, S.H., M.H. ()

Penguji : Ratih Lestari, S. H., M. H ()

Ditetapkan di : Jakarta
Tanggal : 22 Juli 2008

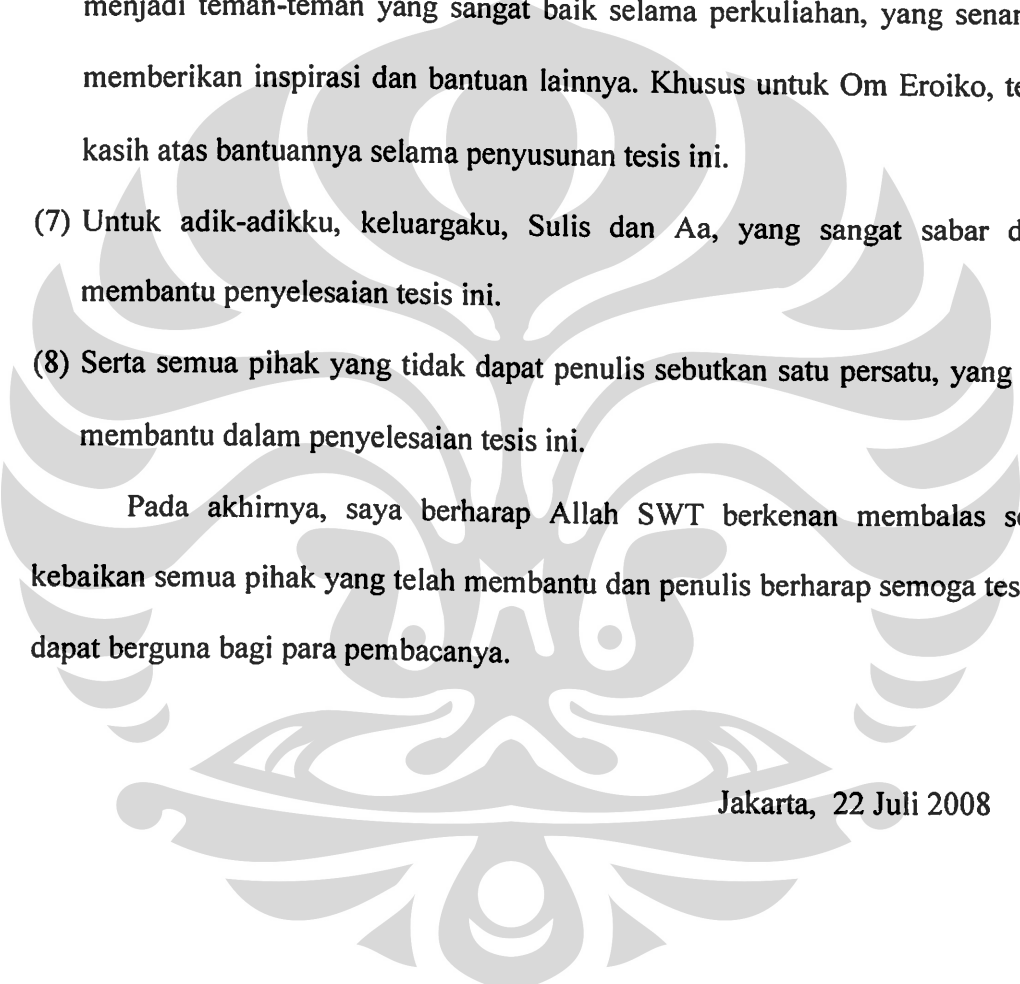
KATA PENGANTAR/UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT, hanya karena rahmat dan hidayahNya penulis dapat menyelesaikan penyusunan karya tulis ilmiah yang dibuat dalam bentuk tesis ini, untuk memenuhi salah satu syarat guna mencapai gelar Magister Hukum di Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Penulis mengalami berbagai kesulitan dan hambatan dalam penulisan tesis ini, ditambah pula segala keterbatasan kemampuan dan pengetahuan yang penulis miliki, sehingga karya yang penulis susun ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu, penulis dengan senang hati akan menerima usul dan saran atas karya ini.

Pada kesempatan ini pula penulis menghaturkan rasa terima kasih yang tidak terhingga kepada berbagai pihak yang telah memberikan bantuan-bantuan selama masa perkuliahan hingga selesainya penulisan tesis ini, yaitu kepada :

- (1) Kedua Orang Tuaku, Abah dan Ibu, yang telah mengorbankan banyak hal, yang selalu memberikan semangat dan senantiasa mendoakan penulis.
- (2) Prof. Safri Nugraha, S. H., LL. M., Ph. D. selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan penulis dalam penyusunan tesis ini.
- (3) Dr. R. B. Prabowo Soedarso, S. H., MES yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan penulis dalam penentuan topik dan penelitian awal perolehan bahan-bahan referensi bagi penyusunan tesis ini.

- 
- (4) Dr, Rosa Agustina, S. H., M. H., dan Ratih Lestari, S. H., M. H. selaku penguji dalam mempertahankan tesis ini.
- (5) Semua pihak pada Badan Pemeriksa Keuangan, tempat penulis bekerja, yang telah membantu dalam proses penyusunan tesis ini.
- (6) Teman-teman kuliah di Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia program kekhususan hukum ekonomi, angkatan XI, kelas B, yang telah menjadi teman-teman yang sangat baik selama perkuliahan, yang senantiasa memberikan inspirasi dan bantuan lainnya. Khusus untuk Om Eroiko, terima kasih atas bantuannya selama penyusunan tesis ini.
- (7) Untuk adik-adikku, keluargaku, Sulis dan Aa, yang sangat sabar dalam membantu penyelesaian tesis ini.
- (8) Serta semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, yang telah membantu dalam penyelesaian tesis ini.

Pada akhirnya, saya berharap Allah SWT berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu dan penulis berharap semoga tesis ini dapat berguna bagi para pembacanya.

Jakarta, 22 Juli 2008

FITRIA NOOR AZIZAH

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMISI**

Sebagai sivitas akademika Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : FITRIA NOOR AZIZAH
NPM : 650 500 041X
Program Studi : Hukum Ekonomi
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Tesis

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 :

**PENYELESAIAN GANTI KERUGIAN TERHADAP PENGELOLA
BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) (Ditinjau dari Hukum
Keuangan Negara)**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan 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 : Jakarta
Pada tanggal : 22 Juli 2008
Yang menyatakan,


(FITRIA NOOR AZIZAH)

ABSTRAK

Nama : FITRIA NOOR AZIZAH
Program Studi : Hukum Ekonomi
Judul : Penyelesaian Ganti Kerugian Terhadap Pengelola Badan Usaha Milik Negara (BUMN) (Ditinjau dari Hukum Keuangan Negara)

Penyelesaian ganti kerugian terhadap pengelola BUMN hingga saat ini merupakan masalah yang penting seiring dengan semakin meningkatnya semangat untuk memajukan kinerja BUMN menjadi salah satu penggerak ekonomi negara yang dapat disejajarkan dengan badan usaha-badan usaha milik negara lain. Banyaknya peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai BUMN merupakan salah satu penyebab kinerja BUMN menjadi sangat terbatas, sehingga tidak dapat bersaing dengan perusahaan swasta sebagaimana mestinya. Berdasarkan hal tersebut, tesis ini bertujuan untuk mengkaji konsep ganti kerugian dalam hukum keuangan negara, mengkaji apakah kerugian pada badan usaha milik negara (BUMN) merupakan kerugian negara, dan mengkaji bagaimana penyelesaian ganti kerugian terhadap pengelola badan usaha milik negara (BUMN). Metode penelitian dalam penulisan tesis ini menggunakan metode normatif dengan sifat penelitian deskriptif yaitu memberikan gambaran mengenai keuangan negara, kerugian negara, badan usaha milik negara, pengelola BUMN, dan penyelesaian ganti kerugian termasuk penyelesaian ganti kerugian terhadap pengelola BUMN yang didasarkan kepada teori dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder. Data sekunder diperoleh melalui penelitian kepustakaan yang dilakukan dengan data tertulis baik berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier, melalui pengamatan, dan wawancara untuk kemudian data tersebut dianalisa secara deskriptif kualitatif. Berdasarkan penelitian tersebut diperoleh hasil bahwa saat ini penyelesaian ganti kerugian terhadap pengelola BUMN diatur oleh multi hukum, yaitu dalam hukum perdata, administrasi negara, dan pidana. Hal ini didasarkan pada pengertian keuangan negara yang sangat luas berdasarkan Undang-undang Keuangan Negara, yang kemudian dianalogikan kepada kerugian negara sehingga penyelesaian ganti kerugian diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keuangan negara dan peraturan tentang BUMN itu sendiri, selain itu karena bentuknya, BUMN diatur pula berdasarkan peraturan tentang badan hukum dan perseroan terbatas sebagaimana layaknya suatu perusahaan atau badan usaha.

Kata kunci :

Ganti kerugian, pengelola BUMN, hukum keuangan negara

ABSTRAC

Name : FITRIA NOOR AZIZAH
Study Programme : Law of Economic
Title : Settlement of Damages Towards State-Owned Enterprise Administrators (Law of Public Finance Reviewed)

Settlement of damages towards state-owned enterprise administrators up to this time is an important issue in a line with increasingly enthusiasm to develop achievement capabilities of the state-owned enterprises to become one of state economic activator which could be aligned with state-owned enterprises in the other countries. A lot of regulations which are regulate about state-own enterprise is become majority causes restrictedly achievement capabilities of the state-owned enterprises, so that it unable to compete with private companies as it should be. According to mentioned above, this thesis being purposeful to learn about damages concept in the law of public finance, to learn about is the state-owned enterprise damages constitute state damages, and to learn about settlement of damages towards state-owned enterprise administrators. Research method which used in this thesis is normative method with research character is descriptive that is to give describes about public finance, state damages, state-owned enterprise, state-owned enterprise administrators, and settlement of damages including settlement of damages towards state-owned enterprise administrators based on the theories and according to the law. This research is using primary and secondary datas. Secondary datas obtained through literatures research by using primary, secondary, and tertiary law substances through observationed and interviewed, then using qualitative descriptive to analyzing the datas. Result of this research are settlement of damages towards state-owned enterprise this time regulated by multi-laws, that is in private law, state administration law, and criminal law. This condition is a consequence of public finance meaning which is so extensive according to the Public Finance Law, which analogized to the state damages so that settlement of damages are regulated by regulation which associated to public finance and state-owned enterprise law it selves, besides that, based on the state-owned enterprise types, state-owned enterprise also regulated by corporation law appropriately as a corporation and bussiness entity as it should be.

Key words :

Damages, state-owned enterprise administrators, public finance law.

DAFTAR ISI

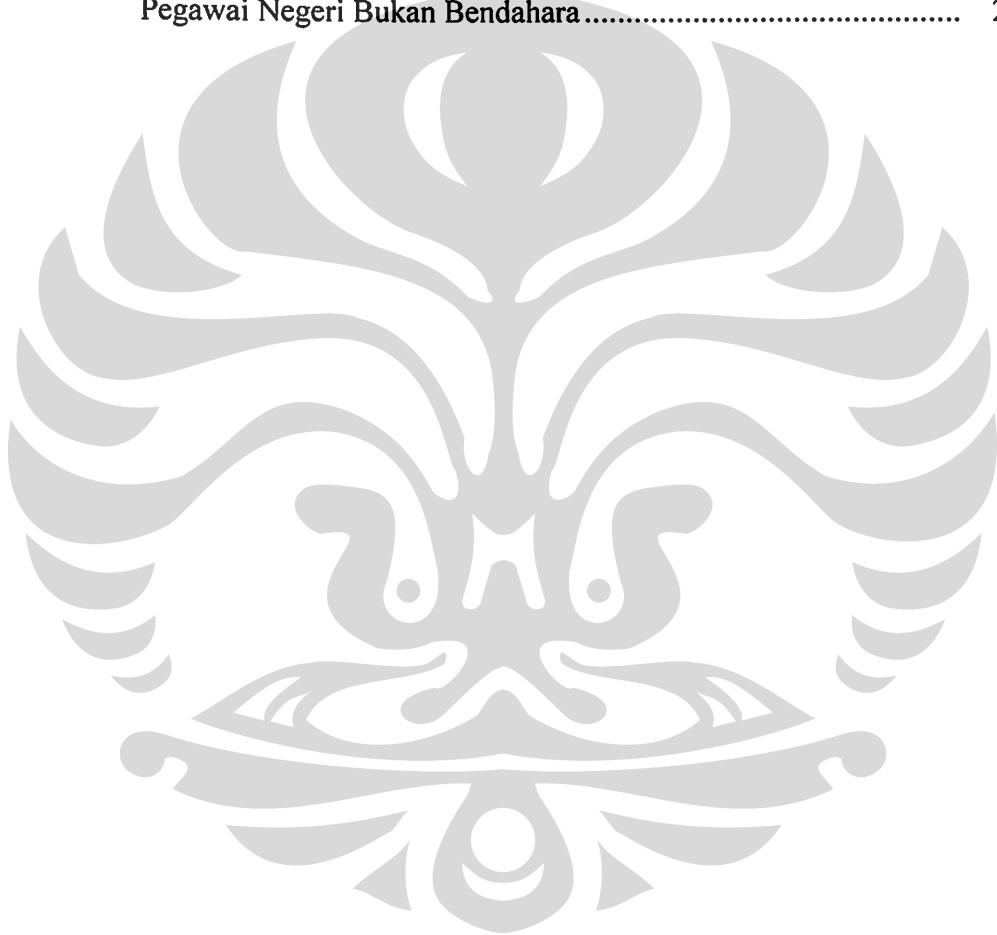
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
HALAMAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	vi
ABSTRAK/ABSTRAC	vii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR BAGAN	xi
1. PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah	4
1.3. Tujuan Penelitian	4
1.4. Kegunaan Penelitian	5
1.5. Metode Penelitian	5
1.6. Kerangka Landasan Teori	7
1.7. Kerangka Konsepsional	12
1.8. Sistematika Penulisan	24
2. KONSEP GANTI KERUGIAN	
2.1. Pengertian Ganti Kerugian	26
2.2. Dipandang dari Sudut Ekonomi	26
2.3. Dipandang dari Sudut Akuntansi	27
2.3.1. Pengertian aset	27
2.3.2. Pengertian kewajiban	29
2.3.3. Pengertian beban dan kerugian	31
2.3.4. Pengukuran aset dan kewajiban	31
2.4. Dipandang dari Sudut Hukum	33
2.4.1. Konsep ganti kerugian dalam hukum perdata	33
2.4.2. Konsep ganti kerugian dalam hukum pidana	50
2.4.3. Konsep ganti kerugian dalam hukum administrasi negara	57
2.4.4. Konsep ganti kerugian dalam hukum keuangan negara	75
3. PARADOKS KERUGIAN BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) DAN KERUGIAN NEGARA	
3.1. Badan Hukum	77
3.2. Keuangan Negara	81
3.2.1. Definisi keuangan negara	83
3.2.2. Perspektif anggaran negara	101
3.3. Kerugian Negara	107
3.4. Badan Usaha Milik Negara	115
3.4.1. Badan usaha	115
3.4.2. Badan Usaha Milik Negara	118
3.4.3. BUMN di negara lain	125
3.4.4. Pihak yang berwenang memeriksa BUMN	128

3.5. Transformasi Keuangan Negara menjadi Keuangan Badan Hukum/Badan Usaha Negara	133
3.6. Paradoks Kerugian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Kerugian Negara	137
4. PENYELESAIAN GANTI KERUGIAN TERHADAP PENGELOLA BADAN USAHA MILIK NEGARA	
4.1. Pengertian Pengelola BUMN	144
4.2. Dasar Hukum Penyelesaian Ganti Kerugian	144
4.3. Penyelesaian Ganti Kerugian terhadap Pengelola BUMN	155
5. PENUTUP	
5.1. Kesimpulan	187
5.2. Saran	190
DAFTAR REFERENSI	192



DAFTAR BAGAN

Bagan 1.	Skema Tindakan Hukum Pemerintahan	65
Bagan 2.	Transformasi Hukum Publik menjadi Uang Privat	135
Bagan 3.	Arsitektur Keuangan Publik	138
Bagan 4.	Mekanisme Tuntutan Perbendaharaan terhadap Bendahara berdasarkan Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007.....	222
Bagan 5.	Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara/Daerah terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara.....	226



**PENYELESAIAN GANTI KERUGIAN TERHADAP
PENGELOLA BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN)
(Ditinjau dari Hukum Keuangan Negara)**

**BAB 1
PENDAHULUAN**

1.1. Latar Belakang

Seiring dengan tuntutan reformasi di segala bidang termasuk dalam hal pengelolaan keuangan negara, maka penyelenggaraan keuangan negara perlu dikelola secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai amanat Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Sejalan dengan hal tersebut telah disahkan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan¹ (BPK) dan paket peraturan perundang-undangan di bidang pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara², Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara³, serta Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Pengelolaan Keuangan Negara⁴, yang menyebabkan terjadinya beberapa perubahan dan perkembangan pada sistem pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Perubahan dan perkembangan dalam sistem pengelolaan keuangan negara tersebut diharapkan menjadikan pengelolaan keuangan negara menjadi efektif, efisien, diharapkan lebih memberi kemanfaatan bagi rakyat di segala bidang, dan dapat dipertanggungjawabkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

¹ Disahkan dan diundangkan tanggal 30 Oktober 2006; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85; Tambahan Lembaran Negara Nomor 4654.

² Disahkan dan diundangkan pada tanggal 5 April 2003; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47; Tambahan Lembaran Negara Nomor 4286.

³ Disahkan dan diundangkan pada tanggal 14 Januari 2004; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5; Tambahan Lembaran Negara Nomor 4355.

⁴ Disahkan dan diundangkan tanggal 19 Juli 2004; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66; Tambahan Lembaran Negara Nomor 4400.

Universitas Indonesia

Pengelolaan keuangan negara yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku dapat mengakibatkan terjadinya kerugian negara. Untuk mengatasi terjadinya hal tersebut, dalam Undang-undang tersebut ditegaskan bahwa setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus diganti oleh pihak yang bersalah. Dengan demikian, kerugian negara/daerah yang telah terjadi dapat dipulihkan kembali.

Pada era demokratisasi dan globalisasi, terdapat tuntutan masyarakat agar pemerintah melaksanakan *good governance* dalam usaha meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. *Good governance* yang dimaksud adalah nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan dan kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan masyarakat dalam mencapai tujuan pembangunan nasional dalam bentuk penyelenggaraan pemerintah yang akuntabel, transparan, efektif, efisien, demokratis, berkeadilan, responsif, adaptif, mengakui supremasi hukum, menghargai hak asasi manusia dan banyak lagi nilai-nilai baik lainnya yang bisa ditambahkan.

Konsekuensi logis dari perubahan sosial itu, masyarakat mengharapkan berkembangnya demokratisasi dan transparansi di segala bidang. Demokratisasi dan transparansi akan sangat mendorong masyarakat untuk mengetahui penggunaan dana yang dibebankan kepada masyarakat, sehingga kesadaran masyarakat menjadi lebih meningkat.

Di samping itu, adanya transparansi informasi yang terkait dengan kepentingan publik, yang dahulu ditutupi oleh birokrasi, dan pada saat ini dituntut untuk lebih terbuka, termasuk informasi yang berkaitan dengan hasil-hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap pengelolaan keuangan negara/daerah. Batasan-batasan konstitusi maupun regulasi mengenai pemberitahuan informasi yang berkaitan dengan hasil-hasil pemeriksaan BPK perlu lebih ditegaskan sehingga publik dengan mudah dapat mengakses hasil-hasil pemeriksaan BPK secara mudah.

Dalam Pasal 23 ayat (2) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004, BPK memantau penyelesaian pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara dan/atau pejabat lain pada

Universitas Indonesia

kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah. Ketentuan ini diperluas sehingga kewenangan BPK untuk memantau penyelesaian ganti kerugian negara/daerah tidak hanya terhadap pegawai negeri bukan bendahara dan/atau pejabat lain pada kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah, akan tetapi mencakup juga memantau penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bendahara dan pengelola badan usaha milik negara (BUMN). Ketentuan ini diperlukan agar ada pihak ekstern yang melakukan pemantauan atas semua kerugian negara yang terjadi dan tingkat penyelesaiannya, sehingga penyelesaian kerugian negara dapat lebih efektif.

Untuk menghindari terjadinya kerugian keuangan negara/daerah akibat tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang, dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 ditegaskan bahwa setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus diganti oleh pihak yang bersalah. Dengan penyelesaian kerugian tersebut, keuangan negara/daerah dapat dipulihkan dari kerugian yang telah terjadi. Pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh BPK, sedangkan pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/ walikota.

Salah satu hal yang dapat mengakibatkan terjadinya kerugian negara adalah pengelolaan badan usaha milik negara (BUMN) yang tidak sesuai dengan ketentuan. Sehubungan dengan hal tersebut, pimpinan BUMN wajib segera melakukan tuntutan ganti rugi setelah mengetahui terjadinya kerugian. Pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai keuangan dan/atau pengelola BUMN lainnya ditetapkan oleh BPK.

Berkaitan dengan hal ini, banyak terdapat perbedaan persepsi di kalangan masyarakat, baik dari kalangan akademisi maupun praktisi. Pembuat undang-undang, berdasarkan beberapa undang-undang tersebut di atas, beranggapan bahwa kerugian yang diderita oleh suatu BUMN adalah kerugian negara yang berimplikasi pada proses penyelesaian kerugian tersebut, terutama pada BUMN yang berbentuk persero atau perseroan

Universitas Indonesia

terbatas, baik yang tertutup maupun yang terbuka (*go public*). Hal inilah yang menjadi perdebatan yang tidak pernah kunjung selesai hingga saat ini, sehingga untuk menjawab persoalan tersebut di atas penulis memilih untuk mengangkat permasalahan : **Penyelesaian Ganti Kerugian terhadap Pengelola Badan Usaha Milik Negara (BUMN) (Ditinjau dari Hukum Keuangan Negara).**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan, maka dirumuskan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Bagaimana konsep ganti kerugian dalam hukum keuangan negara?
- b. Apakah kerugian badan usaha milik negara (BUMN) merupakan kerugian negara?
- c. Bagaimana penyelesaian ganti kerugian terhadap pengelola badan usaha milik negara (BUMN) berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku tentang keuangan negara?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian merupakan kegiatan ilmiah dimana berbagai data dan informasi dikumpulkan, dirangkai dan dianalisa yang bertujuan untuk mengembangkan ilmu pengetahuan dan juga dalam rangka pemecahan masalah-masalah yang dihadapi.⁵

Tujuan yang hendak dicapai penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Untuk mengkaji bagaimana konsep ganti kerugian dalam hukum keuangan negara.
- b. Untuk mengkaji apakah kerugian pada badan usaha milik negara (BUMN) merupakan kerugian negara.

⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet. 3, Jakarta: UI-Press Universitas Indonesia, 1986, hal. 2.

- c. Untuk mengkaji bagaimana penyelesaian ganti kerugian terhadap pengelola badan usaha milik negara (BUMN) berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku tentang keuangan negara.

1.4. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini yang diharapkan oleh penulis adalah sebagai berikut :

- a. Untuk memperoleh kejelasan mengenai konsep ganti kerugian dalam hukum keuangan negara.
- b. Untuk memperoleh kejelasan apakah kerugian pada badan usaha milik negara (BUMN) merupakan kerugian negara.
- c. Untuk mengetahui bagaimana penyelesaian ganti kerugian terhadap pengelola badan usaha milik negara (BUMN) berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku tentang keuangan negara.

1.5. Metode Penelitian

Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian normatif (*doktriner*), sehingga studi kepustakaan akan menjadi hal yang utama dalam penelitian ini. Penelitian hukum normatif terdiri dari penelitian terhadap asas-asas, sistematika, taraf sinkonisasi hukum, sejarah dan perbandingan hukum.⁶ Pada penelitian ini, penelitian dilakukan terhadap seluruh peraturan perundang-undangan yang terkait dengan permasalahan dalam penelitian ini khususnya pada hukum keuangan negara.

⁶ *Ibid.*, hal. 44.

b. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif, yaitu memberikan gambaran mengenai suatu gejala, dalam hal ini adalah diperoleh gambaran secara tepat mengenai penyelesaian ganti kerugian terhadap pengelolaan badan usaha milik negara (BUMN) ditinjau dari hukum keuangan negara.

c. Data Penelitian

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1). Data Primer

Data primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah hasil wawancara dari narasumber dan informan yang berwenang memberikan informasi yang berhubungan dengan permasalahan.

2). Data Sekunder

Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah data-data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan. Dalam penelitian kepustakaan ini, data sekunder yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka sebagai berikut :

a). Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer, yaitu berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang berkaitan dengan permasalahan penelitian ini.

b). Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang diperlukan dalam penelitian ini berupa berbagai literatur (karya ilmiah), jurnal ilmiah dan literatur lainnya yang berkaitan dengan permasalahan penelitian ini.

c). Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yang diperlukan dalam penelitian ini berupa kamus baik kamus umum maupun kamus hukum, ensiklopedia dan kamus lain yang relevan dengan permasalahan penelitian ini.

d. Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi dokumen atau bahan pustaka, pengamatan, dan wawancara.

e. Pengolahan Data

Data yang telah dikumpulkan kemudian diolah dengan cara sebagai berikut :

- 1). Pemeriksaan data secara teliti untuk menemukan keabsahan data dan menghindari kesalahan data;
- 2). Klasifikasi data untuk menghindari kesalahan pengelompokan data;
- 3). Pengorganisasian data.

f. Analisis Data

Data yang telah diolah kemudian dianalisis dengan metode deskriptif kualitatif. Dengan pendekatan ini, akan dideskripsikan dan dianalisis secara kualitatif tentang kejelasan konsep ganti kerugian, kerugian negara dan kerugian badan usaha milik negara (BUMN) serta penyelesaian ganti kerugian terhadap pengelola badan usaha milik negara (BUMN) yang ditinjau dari hukum keuangan negara.

1.6. Kerangka Landasan Teori

Hukum dalam penulisan ini dipahami sebagai sebuah sistem, sehingga perlu diketahui terlebih dahulu mengenai pengertian dari sistem hukum, yaitu sebagai berikut :

“Legal system is an operating set of legal institutions, procedures, and rules. In this sense there are one federal and fifty state legal system in the United States, separate legal system in each of the other nations, and still other distinct legal system in such organization as the European Economic Community and the United Nations.”⁷

⁷ Merryman, J. H., *The Civil Law Tradition : An Introduction to the Legal Systems of Western Europe and Latin America*, 2 Ed., Stanford California : Stanford University Press, 1985, hal. 1.

Menurut Friedman sistem hukum merupakan suatu sistem yang meliputi tiga hal, yaitu :⁸

- a. *Structure*, yang dimaksud dalam komponen ini adalah adanya institusi atau lembaga peradilan yang dibuat dalam rangka penegakan hukum, komponen ini telah tercermin dengan adanya lembaga-lembaga seperti : pengadilan, kejaksaan, dan kepolisian;
- b. *Substance*, yang dimaksud dalam komponen ini adalah peraturan atau perundang-undangan;
- c. *Legal Culture*, yang dimaksud adalah budaya masyarakat yang pada akhirnya mempengaruhi tindakannya dalam menjalankan peraturan dalam masyarakat.

Hukum sebagai sistem diartikan sebagai satu kesatuan yang terdiri atas unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai tujuan kesatuan tersebut. Kesatuan tersebut diterapkan terhadap kompleks unsur-unsur yuridis seperti peraturan hukum, asas hukum dan pengertian hukum. Dengan demikian, sistem hukum termasuk sistem konseptual, dilihat dari sifatnya termasuk terbuka.⁹ Hal ini menunjukkan bahwa sistem hukum itu mendapat pengaruh secara timbal balik dari sistem di luar hukum, dan sebaliknya sistem hukum juga mempengaruhi sistem di luar sistem hukum, sehingga sifatnya dinamis, berkembang, sesuai dengan perkembangan masyarakat. Sistem hukum itu bersifat lengkap, melengkapi ketidaklengkapan atau menjelaskan ketidakjelasan peraturan perundang-undangan. Jadi peraturan perundang-undangan itulah yang tidak lengkap, tetapi sistemnya lengkap dan mengenal konsep fundamental.

Ciri sistem hukum yang perlu diperhatikan dalam pengembangannya adalah sifatnya yang konsisten dalam menghadapi dan memecahkan atau mengatasi konflik. Hukum sebagai sistem merupakan satu kesatuan yang tidak menghendaki terjadinya konflik di dalamnya, dan bila terjadi akan segera diatasi. Dengan demikian, tersedianya asas-asas yang melengkapi membuat sistem hukum itu bersifat luwes. Sistem hukum selalu menghendaki adanya keseimbangan tatanan dalam masyarakat (*restitutio in*

⁸ Friedman, Lawrence M. *American Law*, New York-London : W. W. Norton & Company, 1984.

⁹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Yogyakarta : Liberty, 1986, hal. 102-103.

integrum). Oleh karena itu menurut Bellefroid, batasan pengertian sistem hukum adalah rangkaian peraturan hukum yang disusun secara tertib menurut asas-asasnya.¹⁰

Sehubungan dengan hal tersebut, ada ukuran yang dapat digunakan untuk mengukur adanya sistem hukum yang dikemukakan oleh Fuller. Ukuran tersebut diletakkan pada delapan asas yang dinamakan *principle of legality*, dan adanya asas ini merupakan ciri sistem hukum, yaitu :

- a. Harus mengandung peraturan;
- b. Peraturan yang telah dibuat harus diumumkan;
- c. Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut, sebab peraturan yang demikian tidak dapat digunakan sebagai pedoman tingkah laku;
- d. Peraturan itu harus disusun dalam rumusan yang dapat dimengerti;
- e. Tidak boleh mengandung peraturan yang bertentangan satu sama lain;
- f. Peraturan itu tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi yang dapat dilakukan;
- g. Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan sehingga menyebabkan seseorang akan kehilangan orientasi; dan
- h. Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.

Menurut Fuller, kedelapan asas ini sebenarnya lebih dari sekedar persyaratan bagi adanya sistem hukum, yaitu memberikan pengkualifikasian terhadap sistem hukum sebagai sistem hukum yang mengandung moralitas tertentu. Alasannya adalah kegagalan untuk menciptakan sistem yang demikian itu tidak hanya melahirkan sistem hukum yang tidak baik, melainkan juga sesuatu yang tidak dapat disebut sebagai sistem hukum sama sekali.

Ciri yang menonjol dari hukum tampak pada penciptaan norma-norma hukum yang murni, yaitu yang dibuat secara sengaja oleh suatu badan perlengkapan dalam masyarakat yang khusus ditugasi untuk menjalankan perbuatan hukum itu. Proses pembuatan ini mulai melihat bahwa tatanan ini didukung oleh norma-norma yang secara sengaja dan sadar dibuat untuk

¹⁰ Soetandyo Wignjodipuro, *Pengantar Ilmu Hukum*, Bandung : Alumni, 1974, hal. 103.

menegakkan suatu jenis ketertiban dalam masyarakat.¹¹ Sebagai sarana untuk menjaga ketertiban, hukum juga berisikan peraturan-peraturan tingkah laku yang mengandung petunjuk bagaimana manusia hendaknya bertindak.

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah seperangkat peraturan yang kita pahami dalam satu kesatuan yang sistemik. Tata hukum adalah suatu sistem norma. Suatu norma diperoleh validitasnya dari norma lain yang lebih tinggi yang kita sebut Norma Dasar. Norma Dasar yang menjadi sumber utama ini merupakan pengikat di antara semua norma yang berbeda-beda yang membentuk suatu tata normatif. Penurunan norma-norma suatu tata hukum dari norma dasarnya dilakukan dengan membuktikan bahwa norma-norma khusus telah dibuat menurut Norma Dasar. Validitas Konstitusi merupakan postulat tertinggi, dimana semua validitas norma bergantung, ini adalah Norma Dasar dari tata hukum. Ada beberapa pokok pikiran yang dapat diambil dari teori Hans Kelsen ini¹², yaitu :

- a. Pada dasarnya norma hukum itu harus dilihat validitasnya yaitu ia harus dijauhkan dari pengaruh-pengaruh lain didalam pembentukannya. Karena, *legal writer/legal drafter* sering kali memasukkan *value of judgement* kedalam norma sehingga norma tersebut menjadi bias.
- b. Bentuk pelanggaran hukum semakin lama semakin berkembang, sedangkan norma hukum itu dibatasi oleh waktu, tempat, situasi, dan kondisi yang sangat menentukan (*certainty*). Dalam kondisi demikian validitas norma yang ada dipertanyakan.

Berkaitan dengan hal ini, Soerjono Soekanto menyatakan bahwa terdapat beberapa faktor yang merupakan esensi serta tolok ukur efektifitas dari suatu penegakan hukum. Faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut¹³ :

- 1). Faktor hukumnya sendiri, yaitu peraturan perundang-undangan yang ada;

¹¹ Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum*, Bandung : Alumni, 1982, hal. 15.

¹² Disarikan oleh Dr. R. B. Prabowo Soedarso, S. H., MES. pada tanggal 5 Oktober 2007 dari bukunya Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, Translation from the Second (Revised and Enlarged) German Edition by Max Knight, Berkeley; Los Angeles; London: University of California Press, 1967 dan bukunya Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, 20th Century Legal Philosophy Series: Vol. I, Translated by Anders Wedberg (Assistant Professor of Philosophy in the University of Stockholm, New York: Russell & Russell, 1973.

¹³ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1983, hal. 6.

- 2). Faktor penegak hukum, yaitu pihak-pihak yang membentuk dan yang menerapkan hukum;
 - 3). Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
 - 4). Faktor masyarakat, yaitu lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan; dan
 - 5). Faktor kebudayaan, yaitu sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia didalam pergaulan hidup.
- c. Ada perbuatan-perbuatan tertentu yang tidak ada sanksinya, tetapi meskipun tidak ada sanksinya, masyarakat tidak melanggar. Sebaliknya, ada suatu norma/norma moral yang mengandung sanksi tetapi tetap dilanggar. Maksudnya adalah, efektifitas dari suatu norma hukum tidak hanya bergantung dari besarnya/beratnya sanksi, akan tetapi merupakan persoalan, siapakah yang harus menerapkan sanksi.
- d. Norma moral itu kewajiban warga, sedangkan norma hukum itu kewajiban petugas yang dalam hal ini adalah penegak hukum. Sehingga yang harus menerapkan sanksi adalah petugas sebagai *on behave the state*.
- e. Para ahli hukum tidak akan memprediksikan bahwa siapapun dapat dihukum, sebab validitas norma hukum menurut mereka mengandung efektifitas dari pra-anggapan yang ditentukan dengan dua cara/jalan, yaitu, pertama, meskipun suatu norma hukum pada waktu sekarang ini telah dianggap valid karena telah diundangkan, tetapi menurut Kelsen, ia akan kehilangan efektifitas kevaliditasannya tersebut untuk kurun waktu yang lama. Kedua, tidak ada norma yang dapat valid kecuali ia merupakan bagian dari sebuah sistem norma-norma yang besar, dan efektif. Sehingga efektifitas hukum dapat dilihat dari dua kriteria, yaitu apakah norma tersebut dipatuhi? Dan apabila terdapat kepatuhan terhadap norma tersebut, apakah sanksi dapat diterapkan?
- f. Bahwa suatu norma hukum akan sulit untuk diukur tentang validitas maupun efektifitasnya apabila para petugas hukum tersebut tidak menerapkan sanksinya.

Kelsen¹⁴ juga mengatakan bahwa ada dua hal yang secara universal benar dari hukum, yakni ia memaksa dan ia merupakan sistem dari norma-norma. Untuk norma hukum yang dianggap valid, ia harus merupakan anggota/bagian dari suatu sistem. Untuk melihat validitas dari suatu norma adalah dari norma yang lain. Misalnya, suatu peraturan valid apabila ia memang valid menurut undang-undang, begitu seterusnya sehingga konstitusi menetapkannya sebagai suatu norma yang tertulis didalamnya, sebagai hasil pembentukan oleh pembentuk undang-undang. Namun demikian, kita harus melihat kebelakang untuk melihat kembali sejarah awal dari pembentukan/kreasi norma tersebut, dan tanpa itu rantai validitas tidak dapat ditelusuri kembali. Dalam keadaan yang demikian, menurut Kelsen¹⁵, melakukan pra-anggapan mengenai suatu norma dasar (*a basic norm*) yang memberikan kekuasaan kepada hal itu pada waktu pertama kalinya konstitusi tersebut diundangkan di dalam sejarahnya. Sistem yang memaksa penetapan hukum dapat diketemukan dalam suatu pra-anggapan (*presumption*) atau secara hipotesis, bahwa :¹⁶

”Hukum-hukum yang memaksa dapat diterapkan hanya pada kondisi-kondisi dan dijelaskan oleh *the "father" of the constitution* atau oleh organ-organ/badan-badan yang telah mendapat delegasi dari ”mereka” (*them*). Hal itu secara sistematis telah diformulasikan sebagai suatu norma dasar dari sistem hukum suatu negara”.

1.7. Kerangka Konseptual

Untuk memperoleh kesamaan pemahaman dan persepsi tentang makna dan definisi konsep yang digunakan dalam penelitian ini, peneliti perlu menguraikan konsep tersebut sebagai berikut :

¹⁴ Bambang Prabowo Soedarso, *Kelsen's Pure Theory of Law*, Bagan Kuliah Hukum Lingkungan, Jakarta : Yayasan Indonesia Lestari, hal. 4.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*, hal. 5.

a. Ganti Kerugian

1). Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPperdata) Pasal 1365¹⁷ menyatakan bahwa tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahannya untuk menggantikan kerugian tersebut.

2). Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi¹⁸, yaitu pada :

a). Pasal 4

Pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3.¹⁹

Penjelasan Pasal 4 menjelaskan bahwa dalam hal pelaku tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3 telah memenuhi unsur-unsur pasal dimaksud, maka pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara, tidak menghapuskan pidana terhadap pelaku tindak

¹⁷ Ketentuan Umum Bagian I Bab III Buku Ketiga tentang Perikatan. Pasal ini terdiri empat unsur, yaitu : (1) perbuatan yang melanggar hukum; (2) membawa kerugian kepada orang lain; (3) adanya kausalitas antara kerugian dengan kesalahan; (4) kewajiban mengganti kerugian.

¹⁸ Disahkan dan diundangkan tanggal 21 Nopember 2001; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150.

¹⁹ Pasal 2

(1) Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

(2) Dalam hal tindak pidana korupsi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dalam keadaan tertentu, pidana mati dapat dijatuhkan.

Pasal 3

Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan atau denda paling sedikit Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

pidana tsb. Pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara hanya merupakan salah satu faktor yang meringankan.

b). Pasal 32

- (1) Dalam hal penyidik menemukan dan berpendapat bahwa satu atau lebih unsur tindak pidana korupsi tidak terdapat cukup bukti, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penyidik segera menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara untuk dilakukan gugatan perdata atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk mengajukan gugatan.
- (2) Putusan bebas dalam perkara tindak pidana korupsi tidak menghapuskan hak untuk menuntut kerugian terhadap keuangan negara.

Penjelasan ayat (1) menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan "secara nyata telah ada kerugian keuangan negara" adalah kerugian negara yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk.

3). Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, yaitu pada :

- 1) Pasal 1 angka 16 bahwa ganti kerugian adalah sejumlah uang atau barang yang dapat dinilai dengan uang yang harus dikembalikan kepada negara/daerah oleh seseorang atau badan yang telah melakukan perbuatan melawan hukum baik secara sengaja maupun lalai.
- 2) Pasal 10
 - (1) 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.

- (2) Penilaian kerugian keuangan negara dan/atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan BPK.
- (3) Untuk menjamin pelaksanaan pembayaran ganti kerugian, BPK berwenang memantau :
 - 1). Penyelesaian ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah terhadap pegawai negeri bukan bendahara dan pejabat lain;
 - 2). 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; dan
 - 3). Pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
- (4) Hasil pemantauan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diberitahukan secara tertulis kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya.

b. Keuangan Negara

Pengertian dan ruang lingkup keuangan negara yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

- 1). Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 (Pasca-Perubahan), yaitu :
Undang-Undang Dasar 1945 (Pasca-Perubahan) mengatur tentang hal keuangan pada Bab VIII Pasal 23 s.d. Pasal 23D.²⁰ Khusus mengenai keuangan negara diatur pada Pasal 23 dan Pasal 23C, yaitu :

²⁰ Pengaturan mengenai hal keuangan ini terdapat pada Perubahan Ketiga Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang ditetapkan pada tanggal 9 Nopember 2001.

Pasal 23²¹

- (1) Anggaran dan 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.
- (2) Rancangan Undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.
- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

Pasal 23C

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

- 2). Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi²², dalam Ketentuan Umum Penjelasan^{nya} menjelaskan bahwa keuangan negara yang dimaksud adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena :

²¹ W. Riawan Tjandra dalam bukunya yang berjudul *Hukum Keuangan Negara* (2006: 9 - 10) menjelaskan bahwa Pasal 23 UUD 1945 ini mengandung tiga asas yang saling berkaitan secara erat, yaitu :

1. Asas berkala (*periodiciteit beginsel*), yaitu anggaran negara tersebut dianggarkan untuk jangka waktu tertentu;
2. Asas terbuka (*openbaar beginsel*), yaitu prosedur pembahasan anggaran negara oleh DPR dan pemerintah dilakukan secara terbuka baik melalui sidang terbatas pemerintah dengan komisi APBN, maupun dalam sidan pleno (mencerminkan pula asas demokratis);
3. Asas kedaulatan (*souvereniteit beginsel*), yaitu unsur kedaulatan rakyat melalui perwakilannya yang merupakan syarat mutlak terciptanya rencana anggaran negara tahunan (*jaarlijkse machtiging*)

²² Disahkan dan diundangkan tanggal 16 Agustus 1999; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3874.

- a). Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;
- b). Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban 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.

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 di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat

- 3). Pengertian dan ruang lingkup yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Pada Pasal 1 angka 1 dinyatakan bahwa 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.

Pendekatan yang dipergunakan untuk merumuskan definisi stipulatif keuangan negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses, dan tujuan :²³

- a). Dari sisi obyek

Keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban 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

²³ W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta : PT Grasindo, 2006, hal. 3-4. Dari Penjelasan atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pada Bagian Umum angka 3.

barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

b). Dari sisi subyek

Keuangan negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/perusahaan daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.

c). Dari sisi proses

Keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.

d). Dari segi tujuan

Keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Sedangkan bidang pengelolaan keuangan negara yang sangat luas dikelompokkan menjadi beberapa sub bidang, yaitu sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.²⁴

Pasal 2 menyatakan tentang ruang lingkup keuangan negara, yaitu :

²⁴ *Ibid.*

Penjelasan atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pada bagian Umum angka 4 menjelaskan bahwa dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Sesuai dengan amanat Pasal 23C Undang-Undang Dasar 1945, Undang-undang tentang Keuangan Negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar tersebut ke dalam asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain :

- a. Akuntabilitas berorientasi pada hasil;
- b. Profesionalitas;
- c. Proporsionalitas;
- d. Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara;
- e. Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi :

- 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 berupa uang, surat berharga, piutang barang, serta hak-hak 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 penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

c. Perusahaan Negara

- 1). Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 19 Tahun 1960 tanggal 30 April 1960 tentang Perusahaan Negara²⁵ menyatakan pada Pasal 1 bahwa perusahaan negara ialah semua perusahaan dalam bentuk apapun yang modalnya untuk seluruhnya merupakan kekayaan Negara Republik Indonesia, kecuali jika ditentukan lain dengan atau berdasarkan undang-undang.

Pasal 2 menyatakan bahwa dengan tidak mengurangi ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya, maka terhadap badan hukum yang

²⁵ Ditetapkan dan diundangkan pada tanggal 30 April 1960, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 59; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1989. Dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini berlaku segala macam hukum Indonesia.

Pasal 3 menyatakan bahwa :

- (1) Perusahaan negara didirikan dengan peraturan pemerintah atas kuasa peraturan pemerintah pengganti undang-undang ini.
- (2) Perusahaan negara termaksud dalam ayat (1) adalah badan hukum, yang kedudukannya sebagai badan hukum diperoleh dengan berlakunya peraturan pemerintah tersebut.

Pasal 4 menyatakan bahwa :

- (1) Perusahaan negara adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat :
 - a. Memberi jasa;
 - b. Kemanfaatan umum;
 - c. Memupuk pendapatan.
- (2) Tujuan perusahaan negara ialah untuk turut membangun ekonomi nasional sesuai dengan ekonomi terpimpin dengan mengutamakan kebutuhan rakyat dan ketenteraman serta kesenangan kerja dalam perusahaan, menuju masyarakat yang adil dan makmur materiil dan spiritual.

Pasal 6 menyatakan bahwa :

- (1) Modal perusahaan negara terdiri dari kekayaan negara yang dipisahkan.
- (2) Modal perusahaan negara tidak terbagi atas saham-saham.
- (3) Semua alat likuid disimpan dalam bank yang ditunjuk oleh pemerintah.

2). Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 1969 tentang Bentuk-bentuk Usaha Negara²⁶ menyatakan pada Pasal 1 bahwa ketjuali dengan atau berdasarkan undang-undang, ditetapkan lain, usaha-usaha negara berbentuk perusahaan dibedakan dalam :

- a). Perusahaan Djawatan, disingkat PERDJAN;

²⁶ Ditetapkan tanggal 7 April 1969; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1969 Nomor 16; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2890.

- b). Perusahaan Umum, disingkat PERUM;²⁷
 c). Perusahaan Perseroan, disingkat PERSERO.²⁸

²⁷ Pengaturan tentang Persero ini lebih dijelaskan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998 tentang Perusahaan Umum (Perum) (ditetapkan dan diundangkan tanggal 17 Januari 1998; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 16; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3732), antara lain mengatur mengenai :

Pasal 1

Dalam Peraturan Pemerintah ini yang dimaksud dengan :

1. Perusahaan Umum yang selanjutnya disebut PERUM, adalah badan usaha milik negara sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 1969 dimana seluruh modalnya dimiliki negara berupa kekayaan negara yang dipisahkan dan tidak terbagi atas saham.
2. Menteri Keuangan adalah menteri yang mewakili pemerintah dalam setiap penyertaan kekayaan negara yang dipisahkan untuk dimasukkan ke dalam PERUM.
3. Direksi adalah organ PERUM yang bertanggung jawab atas kepengurusan PERUM untuk kepentingan dan tujuan PERUM, serta mewakili PERUM baik di dalam maupun di luar pengadilan.
4. Dewan Pengawas adalah organ PERUM yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada Direksi dalam menjalankan kegiatan kepengurusan PERUM.
5. Menteri adalah Menteri yang lingkup tugas dan kewenangannya meliputi bidang usaha PERUM.

Pasal 2

- (1) Maksud dan tujuan PERUM adalah menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus memupuk keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.
- (2) Untuk mendukung pembiayaan kegiatan dalam rangka mencapai maksud dan tujuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dengan persetujuan Menteri Keuangan PERUM dalam melakukan kegiatan tertentu yang berkaitan dengan bidang usahanya dan atau melakukan penyertaan modal dalam badan usaha lain.
- (3) Kegiatan tertentu dan penyertaan modal sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) diatur oleh Menteri Keuangan.

²⁸ Pengaturan tentang Persero ini lebih dijelaskan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan (Persero) (ditetapkan dan diundangkan tanggal 17 Januari 1998; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 15; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3731), antara lain mengatur mengenai :

Pasal 1 angka 2 dan 3 :

2. Perusahaan Perseroan, untuk selanjutnya disebut PERSERO, adalah badan usaha milik negara yang dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1969 yang berbentuk perseroan terbatas sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 yang seluruh atau paling sedikit 51% saham yang dikeluarkannya dimiliki oleh negara melalui penyertaan modal secara langsung.
3. PERSERO Terbuka adalah Persero yang modal dan jumlah pemegang sahamnya memenuhi kriteria tertentu atau PERSERO yang melakukan penawaran umum, sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal.

Pasal 2

- (1) Setiap penyertaan modal negara ke dalam modal saham perseroan terbatas ditetapkan dengan peraturan pemerintah yang memuat maksud penyertaan dan besarnya kekayaan negara yang dipisahkan untuk penyertaan modal tersebut.
- (2) Setiap perubahan penyertaan modal negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) yang meliputi penambahan dan pengurangan penyertaan modal negara ditetapkan dengan peraturan pemerintah.
- (3) Pelaksanaan penyertaan modal negara dan perubahannya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) dilakukan menurut ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.

Bentuk-bentuk usaha ini dijelaskan pada Pasal 2 dan 3, yaitu :

Pasal 2

- (1) PERDJAN adalah perusahaan negara yang didirikan dan diatur menurut ketentuan-ketentuan yang termaktub dalam *Indische Bedrijvenwet* (Stbl. 1927 : 419 sebagaimana yang telah beberapa kali diubah dan ditambah).
- (2) PERUM adalah perusahaan negara yang didirikan dan diatur berdasarkan ketentuan-ketentuan yang termaktub dalam Undang-undang Nomor 19 Prp. Tahun 1960.
- (3) PERSERO adalah penjertaan negara dalam perseroan terbatas seperti diatur menurut ketentuan-ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Dagang (Stbl. 1847 : sebagaimana yang telah beberapa kali diubah dan ditambah).

Pasal 3

- (1) Penjertaan negara dalam suatu PERSERO sebagaimana yang tersebut dalam ayat (3) Pasal 2 Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang ini berupa dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.
- (2) Pemisahan kekayaan negara untuk dijadikan modal penjertaan negara dalam PERSERO dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Tjara-tjara penjertaan dan penata-usahaan pemilikan negara atas PERSERO akan diatur lebih lanjut dengan peraturan pemerintah.

Pasal 3

Terhadap PERSERO berlaku prinsip-prinsip perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.

Pasal 4

- (1) Maksud dan tujuan pendirian PERSERO adalah :
 - a. Menyediakan barang dan atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat baik di pasar dalam negeri ataupun Internasional; dan
 - b. Memupuk keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan.
- (2) PERSERO dengan sifat usaha tertentu dapat melaksanakan penugasan khusus untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum, dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).

Universitas Indonesia

- 3). Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pada Pasal 1 angka 5 menyebutkan bahwa perusahaan negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh pemerintah pusat.

d. Badan Usaha Milik Negara

Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara²⁹ pada Pasal 1 angka 1 s.d. 4 menyatakan bahwa :

1. 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.
2. Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.
3. Perusahaan Perseroan Terbuka, yang selanjutnya disebut Persero Terbuka, adalah Persero yang modal dan jumlah pemegang sahamnya memenuhi kriteria tertentu atau Persero yang melakukan penawaran umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal.
4. Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut Perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

e. Kerugian Negara

- 1). Pasal 35 ayat (1) dan (3) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan :

²⁹ Disahkan dan diundangkan pada tanggal 19 Juni 2003; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297.

(1) Setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian dimaksud.

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

2). Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyatakan pada Pasal 1 angka 22 bahwa kerugian negara/daerah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

f. Pengelola Perusahaan Negara/Badan Usaha Milik Negara

Dalam Penjelasan Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan menyatakan bahwa yang dimaksud “pengelola” termasuk pegawai perusahaan negara/daerah dan lembaga atau badan lain³⁰.

Sehingga dapat diartikan bahwa pengelola BUMN adalah seluruh organ dan pegawai BUMN.

1.8. Sistematika Penulisan

Dalam penelitian ini penulis membagi kedalam 5 (lima) bab dengan tata urutan sebagai berikut :

BAB 1 PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang latar belakang permasalahan penelitian ini, pokok permasalahan, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, metode penelitian, kerangka landasan teori, kerangka konseptual, serta sistematika penulisan.

³⁰ Penjelasan Pasal 6 ayat (1) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan menjelaskan bahwa 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.

BAB 2 KONSEP GANTI KERUGIAN

Bab ini menjelaskan tentang konsep ganti kerugian berdasarkan teori-teori hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang dipandang dari sudut ekonomi, akuntansi, dan hukum.

BAB 3 PARADOKS KERUGIAN BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) DAN KERUGIAN NEGARA

Bab ini menguraikan mengenai badan hukum, keuangan negara, kerugian negara, badan usaha milik negara, transformasi keuangan negara menjadi keuangan badan hukum/badan usaha negara, dan paradoks kerugian badan usaha milik negara (BUMN) dan kerugian negara. Uraian ini didasarkan pada teori-teori hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

BAB 4 PENYELESAIAN GANTI KERUGIAN TERHADAP PENGELOLA BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN)

Bab ini menguraikan tentang pengertian pengelola BUMN, dasar hukum penyelesaian ganti kerugian, penyelesaian ganti kerugian terhadap pengelola BUMN.

BAB 5 PENUTUP

Bab ini akan memberikan sebuah kesimpulan atas pokok permasalahan pada penelitian ini, serta beberapa saran agar dapat menjadi masukan.

BAB 2

KONSEP GANTI KERUGIAN

2.1. Pengertian Ganti Kerugian

Ganti kerugian adalah suatu kewajiban yang dibebankan kepada orang yang telah bertindak melawan hukum dan menimbulkan kerugian pada orang lain karena kesalahannya tersebut.¹ Dalam Pasal 1 angka 22 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP)², Ganti kerugian diartikan sebagai hak seorang untuk mendapat pemenuhan atas tuntutan yang berupa imbalan sejumlah uang karena ditangkap, ditahan, dituntut atau diadili tanpa alasan yang berdasarkan undang-undang atau karena kekeliruan mengenai orangnya atau hukum yang diterapkan menurut cara yang diatur dalam Undang-undang ini.

Ganti kerugian diisyaratkan sebagai akibat dari adanya suatu perbuatan melawan hukum baik karena kesalahan maupun karena kelalaian yang menimbulkan kerugian kepada pihak lain. Ganti kerugian diharapkan dapat mengembalikan ke keadaan semula dimana sebelum kerugian tersebut terjadi atau bagaimana seharusnya apabila kerugian tersebut tidak terjadi. Dan ganti kerugian dapat dianggap sebagai suatu sanksi dalam hukum.

Berikut penjelasan mengenai konsep ganti kerugian dipandang dari sudut ekonomi, akuntansi, dan hukum, yaitu hukum perdata, pidana, administrasi negara, dan keuangan negara.

2.2. Dipandang dari Sudut Ekonomi

Berdasarkan analisa ekonomi terhadap hukum, ganti kerugian yang sempurna (*perfect compensation*) dicapai ketika para korban memperoleh

¹ Syafruddin, *Pidana Ganti Rugi : Alternatif Pemidanaan di Masa Depan dalam Penanggulangan Kejahatan Tertentu*,
www.library.usu.ac.id/modules.php?op=modload&name=downloads&file=index&req=getit&lid=195, 15 Nopember 2007.

² Tanggal 31 Desember 1981.

sejumlah uang sedemikian rupa sehingga mereka tidak akan merasa adanya perbedaan antara situasi menderita kerugian tetapi memperoleh ganti kerugian dengan situasi sebelum menderita kerugian.³

Dalam istilah ekonomi, kerugian bisa berupa *opportunity cost* atau *imputed cost*, misalnya bunga yang tidak benar-benar dikeluarkan tetapi harus diperhitungkan. Padahal si penerima “keuntungan” betul-betul menerima aliran dana, yang bisa ditentukan lewat pengeledahan di kantor atau di rumah pejabat, ada dalam laporan Pusat Pelaporan dan Analisa Transaksi Keuangan (PPATK), ada temuan atas uang oleh penyidik. Kita seolah-olah memaksakan diri untuk membandingkan durian dan dukuh. Kita menghitung kerugian secara *non-cash basis*, sedangkan kita menelusuri aliran dana, dengan *cash basis*.⁴

2.3. Dipandang dari Sudut Akuntansi

Bagian ini akan membahas mengenai pengertian aset, kewajiban dan kerugian entitas ditinjau dari teori akuntansi dan standar akuntansi keuangan serta standar akuntansi pemerintah.⁵

2.3.1. Pengertian aset

Paton mendefinisikan aset sebagai kekayaan baik dalam bentuk fisik atau bentuk lainnya yang memiliki nilai bagi suatu entitas bisnis.⁶ Vatter meninjau aset dari sisi manfaat yang dihasilkan dengan mendefinisikan aktiva sebagai manfaat ekonomi masa yang akan datang dalam bentuk potensi jasa yang dapat diubah, ditukar atau disimpan.⁷ Hal ini sejalan dengan definisi Ikatan Akuntan Indonesia (IAI) yang menyebutkan bahwa manfaat ekonomi masa

³ Andri G. Wibisana, *Bagir Manan dan Teorema Coase*, <http://andriwibisana.multiply.com/journal/item/21>, 20 Mei 2008.

⁴ Theodorus M. Tuanakotta, *Percikan Permenungan Tentang Kerugian Negara*, Makalah, Jakarta : Workshop Pembuktian Unsur Kerugian Keuangan Negara dan Perhitungannya dalam Tindak Pidana Korupsi, 11 Desember 2007.

⁵ Eddy Mulyadi Soepardi, *Persepsi Kerugian Keuangan Negara*, Makalah, Jakarta : Workshop Pembuktian Unsur Kerugian Keuangan Negara dan Perhitungannya dalam Tindak Pidana Korupsi, 11 Desember 2007.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

depan yang terwujud dalam aset adalah potensi dari aset tersebut untuk memberikan sumbangan, baik langsung maupun tidak langsung, arus kas dan setara kas kepada perusahaan. Demikian juga dengan *Financian Accounting Standard Board* (FASB) mendefinisikan aset sebagai manfaat ekonomi yang mungkin terjadi di masa mendatang yang diperoleh atau dikendalikan oleh suatu entitas tertentu sebagai akibat transaksi atau peristiwa masa lalu. Sedangkan Sprague menyatakan bahwa aset yang dimiliki perusahaan harus memiliki nilai dan perusahaan dapat menikmati/memanfaatkan nilai tersebut.⁸

Manfaat yang diperoleh perusahaan berkaitan dengan kepemilikan aset dapat dengan cara-cara :

- a. Digunakan baik sendiri maupun bersama aset lain dalam produksi barang dan jasa yang dijual oleh perusahaan;
- b. Dipertukarkan dengan aset lain;
- c. Digunakan untuk menyelesaikan kewajiban;
- d. Dibagikan kepada pemilik perusahaan lain.

Definisi aset menurut Standar Akuntansi Pemerintahan⁹ adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana oleh pemerintah sebagai akibat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya non-keuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.

Uraian di atas, menunjukkan bahwa definisi aset menurut para ahli dan Standar Akuntansi Keuangan maupun Standar

⁸ *Ibid.*

⁹ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, Tanggal 13 Juni 2005, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 49; Tambahan Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 4503.

Akuntansi Pemerintahan tidak jauh berbeda. Dengan demikian, dapat dirumuskan karakteristik umum aset sebagai berikut :

- a. Adanya karakteristik manfaat di masa mendatang;
- b. Adanya pengorbanan ekonomi untuk memperoleh aset;
- c. Berkaitan dengan entitas tertentu;
- d. Berkaitan dengan dimensi waktu;
- e. Berkaitan dengan karakteristik keterukuran.

Pengakuan aset menurut IAI :

- a. Aset diakui dalam neraca kalau besar kemungkinan bahwa manfaat ekonominya di masa depan diperoleh perusahaan dan aset tersebut mempunyai nilai atau biaya yang dapat diukur dengan andal.
- b. Aset tidak diakui dalam neraca kalau pengeluaran telah terjadi dan manfaat ekonominya dipandang tidak mungkin mengalir setelah periode akuntansi berjalan. Sebagai alternatif transaksi semacam ini menimbulkan pengakuan beban dalam laporan laba rugi.

2.3.2. Pengertian kewajiban

Kam¹⁰ mendefinisikan kewajiban sebagai suatu keharusan bagi unit usaha tersebut untuk menyerahkan aset/jasa pada pihak lain di masa mendatang sebagai akibat dari transaksi di masa yang lalu. FASB menyebutkan bahwa kewajiban adalah pengorbanan manfaat ekonomi masa mendatang yang mungkin timbul karena kewajiban sekarang suatu entitas lain di masa mendatang sebagai akibat transaksi masa lalu. Konsep yang sama dikemukakan oleh IAI yang mengemukakan bahwa kewajiban merupakan hutang perusahaan masa kini yang timbul dari peristiwa masa lalu, perusahaan yang menyangkut manfaat ekonomi.

Definisi kewajiban menurut Standar Akuntansi Pemerintahan adalah utang yang timbul dari peristiwa masa lalu yang

¹⁰ Eddy, *op. cit.*

penyelesaiannya mengakibatkan aliran keluar sumber daya ekonomi pemerintah.

Penjelasan lebih lanjut menurut IAI adalah sebagai berikut :

- a. Kewajiban adalah suatu tugas atau tanggung jawab untuk bertindak atau untuk melaksanakan sesuatu dengan cara tertentu.
- b. Kewajiban dapat dipaksakan menurut hukum sebagai konsekuensi dari kontrak mengikat atau perundang-undangan, biasanya disertai dengan jumlah terutang dari barang atau jasa yang telah diterima.
- c. Suatu perbedaan perlu dilakukan antara kewajiban sekarang dan komitmen di masa depan. Keputusan manajemen perusahaan untuk membeli aset di masa depan tidak akan dengan sendirinya menimbulkan kewajiban sekarang. Kewajiban timbul pada saat aset telah diserahkan atau perusahaan telah membuat perjanjian yang tidak dapat untuk membeli aset. Kegagalan untuk memenuhi kewajiban akan menimbulkan konsekuensi ekonomi, seperti sanksi yang menimbulkan perusahaan mengeluarkan sumber daya kepada pihak lain.
- d. Penyelesaian kewajiban masa kini biasanya melibatkan perusahaan untuk mengorbankan sumber daya yang memiliki manfaat masa depan demi untuk memenuhi tuntutan pihak lain. Penyelesaian kewajiban yang ada sekarang dapat dilakukan dengan berbagai cara, misalnya dengan :
 - 1). Pembayaran kas; dan
 - 2). Penyerahan aset lain.

Kewajiban diakui dalam neraca kalau besar kemungkinan bahwa pengeluaran sumber daya yang mengandung manfaat ekonomi akan dilakukan dengan menyelesaikan kewajiban (*obligation*) sekarang dan jumlah yang harus diselesaikan dapat diukur dengan andal.

2.3.3. Pengertian beban dan kerugian

Menurut IAI, definisi beban mencakup baik kerugian maupun beban yang timbul dalam pelaksanaan aktivitas perusahaan yang biasa. Kerugian mencerminkan pos lain yang memenuhi definisi beban yang mungkin timbul atau mungkin tidak timbul dari aktivitas perusahaan yang biasa. Kerugian tersebut mencerminkan berkurangnya manfaat ekonomi, dan pada hakekatnya tidak berbeda dari beban lain. Kerugian dapat timbul, misalnya dari bencana kebakaran, banjir, seperti juga yang timbul dari pelepasan aset tidak lancar.

Beban diakui dalam laporan laba rugi kalau penurunan manfaat ekonomi masa depan yang berkaitan dengan penurunan aset atau kenaikan kewajiban telah terjadi dan dapat diukur dengan andal. Ini berarti pengakuan beban terjadi bersamaan dengan pengakuan kenaikan kewajiban atau penurunan aset. Beban segera diakui dalam laporan laba rugi kalau pengeluaran tidak menghasilkan manfaat ekonomi masa depan atau kalau sepanjang manfaat ekonomi masa depan tidak memenuhi syarat, atau tidak lagi memenuhi syarat, untuk diakui dalam neraca sebagai aset.

2.3.4. Pengukuran Aset dan Kewajiban

Pengukuran didefinisikan sebagai proses menetapkan jumlah uang untuk mengakui dan memasukkan setiap unsur laporan keuangan dalam neraca dan laporan laba rugi. Proses ini menyangkut pemilihan dasar pengukuran tertentu.

Dasar-dasar pengukuran aset dan kewajiban sebagai berikut :

- a. Biaya historis. Aset dicatat sebesar pengeluaran kas (atau setara kas) yang dibayar atau sebesar nilai wajar dari imbalan (*consideration*) yang diberikan untuk memperoleh aset tersebut pada saat perolehan. Kewajiban dicatat sebesar jumlah yang diterima sebagai penukar dari kewajiban (*obligation*), atau dalam keadaan tertentu (misalnya, pajak penghasilan), dalam jumlah

- kas (atau setara kas) yang diharapkan akan dibayarkan untuk memenuhi kewajiban dalam pelaksanaan usaha yang normal.
- b. Biaya kini (*current cost*). Aset dinilai dalam jumlah kas (atau setara kas) yang seharusnya dibayar bila aset yang sama atau setara aset diperoleh sekarang. Kewajiban dinyatakan dalam jumlah kas (atau setara kas) yang tidak didiskontokan (*undiscounted*) yang mungkin akan diperlukan untuk menyelesaikan kewajiban (*obligation*) sekarang.
- c. Nilai realisasi/penyelesaian (*realizable/settlement value*). Aset dinyatakan dalam jumlah kas (atau setara kas) yang dapat diperoleh sekarang dengan menjual aset dalam pelepasan normal (*orderly disposal*). Kewajiban dinyatakan sebesar nilai penyelesaian, yaitu jumlah kas (atau setara kas) yang tidak didiskontokan yang diharapkan akan dibayarkan untuk memenuhi kewajiban dalam pelaksanaan usaha normal.

Nilai sekarang (*present value*). Aset dinyatakan sebagai arus kas masuk bersih di masa depan yang didiskontokan ke nilai sekarang dari pos yang diharapkan dapat memberikan hasil dalam pelaksanaan usaha normal. Kewajiban dinyatakan sebesar arus kas keluar bersih di masa depan yang didiskontokan ke nilai sekarang yang diharapkan akan diperlukan untuk menyelesaikan kewajiban dalam pelaksanaan usaha normal.

Dalam hal ini, Kerugian diakui dalam laporan laba rugi kalau penurunan manfaat ekonomi masa depan yang berkaitan dengan penurunan aset atau kenaikan kewajiban telah terjadi dan dapat diukur dengan andal. Ini berarti pengakuan kerugian terjadi bersamaan dengan pengakuan kenaikan kewajiban atau penurunan aset. Kerugian segera diakui dalam laporan laba rugi kalau pengeluaran tidak menghasilkan manfaat ekonomi masa depan atau kalau sepanjang manfaat ekonomi masa depan tidak memenuhi syarat, untuk diakui dalam neraca sebagai aset. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pengertian kerugian keuangan negara

Universitas Indonesia

menurut undang-undang sejalan dengan pengertian kerugian menurut akuntansi sehingga dalam menghitung kerugian keuangan negara dapat menggunakan teknik-teknik yang lazim digunakan dalam akuntansi dan auditing.

2.4. Dipandang dari Sudut Hukum

2.4.1. Konsep ganti kerugian dalam hukum perdata

Akibat dari adanya perbuatan melawan hukum adalah timbulnya kerugian bagi korban. Kerugian tersebut harus diganti oleh orang-orang yang dibebankan oleh hukum mengganti kerugian tersebut.¹¹

Sebenarnya hukum yang mengatur mengenai ganti rugi ini sudah lama dikenal dalam sejarah hukum. Dalam Lex Aquilla, salah satu undang-undang yang berlaku di jaman Romawi, konsep ganti rugi ini justru dapat terbaca dalam *chapter* pertamanya, yang mengatur sebagai berikut :¹²

Jika seseorang secara melawan hukum membunuh seorang budak belian atau gadis hamba sahaya milik orang lain atau binatang ternak berkaki 4 (empat) milik orang lain, maka pembunuhnya harus membayar kepada pemiliknya sebesar nilai tertinggi yang didapati oleh properti tersebut tahun lalu. Ganti rugi tersebut menjadi berlipat 2 (dua) jika pihak tergugat menolak tanggung jawabnya.

Dari segi kacamata yuridis, konsep ganti rugi dalam hukum dikenal dalam 2 (dua) bidang hukum, yaitu sebagai berikut :¹³

- a. Konsep ganti rugi karena wanprestasi kontrak.
- b. Konsep ganti rugi karena perikatan berdasarkan undang-undang termasuk ganti rugi karena perbuatan melawan hukum.

¹¹ Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum (Pendekatan Kontemporer)*, Cet. Ke-II, Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 2005, hal. 133.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*, hal. 134.

Ada juga konsep ganti rugi yang dapat diterima dalam sistem ganti rugi karena perbuatan melawan hukum, tetapi terlalu keras jika diberlakukan terhadap ganti rugi karena wanprestasi kontrak. Misalnya ganti rugi yang menghukum (*punitive damages*) yang dapat diterima dengan baik dalam ganti rugi karena perbuatan melawan hukum, tetapi pada prinsipnya sulit diterima dalam ganti rugi karena wanprestasi kontrak. Ganti rugi dalam bentuk menghukum ini adalah ganti rugi yang harus diberikan kepada korban dalam jumlah yang melebihi dari kerugian yang sebenarnya. Ini dimaksudkan untuk menghukum pihak pelaku perbuatan melawan hukum tersebut. Karena jumlahnya yang melebihi dari kerugian yang nyata diderita, maka untuk ganti rugi menghukum ini sering disebut juga dengan istilah “uang cerdik” (*smart money*).¹⁴

Bentuk dari ganti rugi terhadap perbuatan melawan hukum yang dikenal oleh hukum adalah sebagai berikut :¹⁵

a. Ganti rugi nominal

Yaitu jika adanya perbuatan melawan hukum yang serius, seperti perbuatan yang mengandung unsur kesengajaan, tetapi tidak menimbulkan kerugian yang nyata bagi korban, maka kepada korban dapat diberikan sejumlah uang tertentu sesuai dengan rasa keadilan tanpa menghitung berapa sebenarnya kerugian tersebut.

b. Ganti rugi kompensasi

Ganti rugi (*compensatory damages*) merupakan ganti rugi yang merupakan pembayaran kepada korban atas dan sebesar kerugian yang benar-benar telah dialami oleh pihak korban dari suatu perbuatan melawan hukum. Karena itu, ganti rugi seperti ini disebut juga dengan ganti rugi aktual. Misalnya, ganti rugi atas segala biaya yang dikeluarkan oleh korban, kehilangan keuntungan/gaji, sakit dan penderitaan, termasuk penderitaan mental seperti stres, malu, jatuh nama baik, dan lain-lain.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*, hal. 134 – 135.

c. Ganti rugi penghukuman.

Ganti rugi penghukuman (*punitive damages*) merupakan suatu ganti rugi dalam jumlah besar yang melebihi dari jumlah kerugian yang sebenarnya. Besarnya jumlah ganti rugi tersebut dimaksudkan sebagai hukuman bagi si pelaku. Ganti rugi penghukuman ini layak diterapkan terhadap penganiayaan berat atas seseorang tanpa rasa perikemanusiaan.

Dalam *Common Law System*, khususnya dalam *Tort*, Vivienne Harpwood menambah bentuk dari ganti kerugian menjadi 5 (lima) tipe, yaitu :¹⁶

a. *Nominal damages*

Nominal damages are awarded if the claim is proved but the claimant has suffered no loss. The claimant in such a case would receive a very small sum of money and this would in fact merely demonstrate to the world that the claimant has won the case.

b. *Compensatory Damages*

Most damages are intended to be compensatory, that is to compensate the claimant for loss which has been suffered. If the damages can be calculated exactly, they are described as special damages. Other types of damages which are not payable of financial assessment in any accurate way are called general damages. General damages include pain and suffering, loss of amenity, and so on.

The aim of compensatory damages is to put the claimant in the position he or she would have been in had the tort never been committed.

c. *Contemptuous Damages*

Contemptuous damages are usually awarded in libel claims which the claimant has technically proved the case but the court wishes to express its disapproval that the claim was ever brought in

¹⁶ Vivienne Harpwood, *Modern Tort Law*, Fifth Edition, London : Cavendish Publishing Limited, 2003, hal. 375 – 376.

the first place. The sum awarded will usually be the smallest coin of the realm.

d. Aggravated Damages

Aggravated damages may be awarded if the court wishes to express disapproval of the defendant's behaviour, as a result of which the claimant has suffered more than would normally be expected in the situation.

e. Punitive or Exemplary Damages

Punitive damages may be distinguished from aggravated damages in that here the invention of the court is to punish the wrongdoer by an additional award on top of the award of compensatory damages, and perhaps to deter others who might be tempted to act in the same way as the defendant.

Bila ganti rugi karena perbuatan melawan hukum berlakunya lebih keras, sedangkan ganti rugi karena kontrak lebih lembut, itu adalah merupakan salah satu ciri dari hukum di jaman modern. Sebab, di dalam dunia yang telah berperadaban tinggi, maka seseorang haruslah selalu bersikap waspada untuk tidak menimbulkan kerugian bagi orang lain. Karena itu, bagi pelaku perbuatan melawan hukum sehingga menimbulkan kerugian bagi orang lain, harus mendapatkan hukuman yang setimpal, dalam bentuk ganti rugi.¹⁷

Di lain pihak, kedudukan dari korban perbuatan melawan hukum berbeda dengan pihak dalam kontrak yang terhadapnya telah dilakukan wanprestasi oleh lawannya dalam kontrak tersebut. Pihak yang telah berani menandatangani kontrak, berarti dia sedikit banyaknya sudah berani mengambil resiko-resiko tertentu, termasuk resiko kerugian yang terbit dan kontrak tersebut. Sehingga ganti rugi yang telah diberikan kepadanya tidaklah terlalu keras berlakunya. Akan tetapi, lain halnya bagi korban dari perbuatan melawan hukum, yang kadang-kadang datang dengan sangat mendadak dan tanpa

¹⁷ Munir Fuady, *op. cit.*, hal. 135.

diperhitungkan sama sekali. Karena pihak korban dari perbuatan melawan hukum sama sekali tidak siap menerima resiko dan sama sekali tidak pernah berpikir tentang resiko tersebut, maka seyogyanya dia lebih dilindungi, sehingga ganti rugi yang berlaku kepadanya lebih luas dan lebih tegas berikutnya.¹⁸

Untuk hubungan sebab akibat ada 2 (dua) macam teori, yaitu teori hubungan faktual dan teori penyebab kira-kira. Hubungan sebab akibat secara faktual (*caution in fact*) hanyalah merupakan masalah “fakta” atau apa yang secara faktual telah terjadi. Sebab penyebab yang menyebabkan timbulnya kerugian dapat merupakan penyebab secara faktual, asalkan kerugian (hasilnya) tidak akan pernah terdapat tanpa penyebabnya. Dalam hukum tentang perbuatan melawan hukum, sebab akibat jenis ini sering disebut dengan hukum mengenai “*but for*” atau “*sine qua non*”. Von Buri adalah salah satu ahli hukum Eropa Kontinental yang sangat mendukung akibat faktual ini.¹⁹

Selanjutnya, agar lebih praktis dan agar tercapainya elemen kepastian hukum dan hukum yang lebih adil, maka diciptakanlah konsep “sebab kira-kira” (*proximate cause*). *Proximate cause* merupakan bagian yang paling membingungkan dan paling banyak pertentangan pendapat dalam hukum tentang perbuatan melawan hukum. Kadang-kadang, penyebab jenis ini disebut juga dengan istilah *legal cause* atau dengan berbagai penyebutan lainnya.²⁰

¹⁸ *Ibid.*, hal. 136.

¹⁹ R. Wirjono Prodjodikoro, *Perbuatan Melanggar Hukum : Dipandang dari Sudut Hukum Perdata*, Cet. Kedelapan, Bandung : Penerbit Sumur, 1992, hal. 10.

²⁰ *Ibid.*

Perbuatan hukum di Indonesia²¹ secara normatif selalu

²¹ Berkaitan dengan sistem pengaturan ganti rugi oleh KUHPperdata, Munir Fuady menjelaskan bahwa, KUHPperdata mengatur kerugian dan ganti rugi dalam hubungannya dengan perbuatan melawan hukum dengan 2 (dua) pendekatan sebagai berikut : (hal. 136-138)

1. Ganti rugi umum;

Ganti rugi umum dalam hal ini adalah ganti rugi yang berlaku untuk semua kasus, baik kasus wanprestasi kontrak, maupun kasus-kasus yang berkenaan dengan perikatan lainnya, termasuk karena perbuatan melawan hukum.

Ketentuan tentang ganti rugi yang umum ini oleh KUHPperdata diatur dalam Bagian Keempat dari Buku Ketiga, mulai dari Pasal 1243 s.d. Pasal 1252. Dalam hal ini untuk ganti rugi tersebut, KHUPerdata secara konsisten untuk ganti rugi digunakan istilah :

a. Biaya

Biaya adalah setiap *cost* atau uang, atau apa pun yang dapat dinilai dengan uang yang telah dikeluarkan secara nyata oleh pihak yang dirugikan, sebagai akibat dari wanprestasi dari kontrak atau sebagai akibat dari tidak dilaksanakannya perikatan lainnya, termasuk perikatan karena adanya perbuatan melawan hukum. Misalnya biaya perjalanan, konsumsi, biaya akta notaris, dan lain-lain.

b. Rugi

Rugi atau kerugian, dalam arti sempit adalah keadaan berkurang (merosotnya) nilai kekayaan kreditur sebagai akibat dari adanya wanprestasi dari kontrak atau sebagai akibat dari tidak dilaksanakannya perikatan lainnya, termasuk perikatan karena adanya perbuatan melawan hukum.

c. Bunga

Bunga adalah suatu keuntungan yang seharusnya diperoleh, tetapi tidak jadi diperoleh oleh pihak kreditur karena adanya wanprestasi dari kontrak atau sebagai akibat dari tidak dilaksanakannya perikatan lainnya, termasuk perikatan karena adanya perbuatan melawan hukum. Dengan begitu, pengertian bunga pada Pasal 1243 KUHPperdata lebih luas dari pengertian bunga dalam istilah sehari-hari, yang hanya berarti "bunga uang" (*interest*), yang hanya ditentukan dengan persentase dari hutang pokoknya.

2. Ganti rugi khusus.

Ganti rugi khusus diatur juga dalam Pasal 1243 KUHPperdata, yakni ganti rugi khusus terhadap kerugian yang timbul dari perikatan-perikatan tertentu. Dalam hubungan dengan ganti rugi yang terbit dari suatu perbuatan melawan hukum, selain dari ganti rugi dalam bentuk yang umum, KUHPperdata juga menyebutkan pemberian ganti rugi terhadap hal-hal sebagai berikut :

- a. Ganti rugi untuk semua perbuatan melawan hukum (Pasal 1365);
- b. Ganti rugi untuk perbuatan yang dilakukan oleh orang lain (Pasal 1366 dan 1367);
- c. Ganti rugi untuk pemilik binatang (Pasal 1368);
- d. Ganti rugi untuk pemilik gedung yang ambruk (Pasal 1369);
- e. Ganti rugi untuk keluarga yang ditinggalkan oleh orang yang dibunuh (Pasal 1370);
- f. Ganti rugi karena orang telah luka atau cacat anggota badan (Pasal 1372);
- g. Ganti rugi karena tindakan penghinaan (Pasal 1372 s.d. Pasal 1380).

Menurut KUHPperdata ketentuan tentang ganti rugi karena akibat dari perbuatan melawan hukum tidak jauh berbeda dengan ganti rugi karena wanprestasi terhadap kontrak. Persyaratan-persyaratan terhadap ganti rugi menurut KUHPperdata, khususnya ganti rugi karena perbuatan melawan hukum adalah sebagai berikut : (hal. 138-140)

1. Komponen kerugian

Komponen dari suatu ganti rugi dapat berupa : biaya, rugi, dan bunga.

2. *Starting point* dari ganti rugi

Starting point atau saat mulainya dihitung adanya ganti rugi adalah sebagai berikut :

- a. Pada saat dinyatakan wanprestasi, debitur tetap melalaikan kewajibannya, ataupun
- b. Jika prestasinya adalah sesuatu yang harus diberikan, sejak saat dilampauinya tenggang waktu di mana sebenarnya debitur sudah dapat membuat atau memberikan prestasi tersebut.

3. Bukan karena alasan *force majeure*

Universitas Indonesia

merujuk pada ketentuan Pasal 1365 KUHPerdara. Pasal 1365 KUHPerdara Indonesia menyatakan bahwa “tiap perbuatan melawan hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.” Pasal ini melahirkan pengertian yang luas dari perbuatan melanggar hukum, yaitu tidak hanya melanggar undang-undang, tetapi juga norma-norma yang hidup dalam masyarakat.²²

Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 1365 KUHPerdara tersebut, maka suatu perbuatan melawan hukum harus mengandung unsur-unsur sebagai berikut :²³

a. Adanya suatu perbuatan

Suatu perbuatan melawan hukum diawali oleh suatu perbuatan dari si pelakunya. Umumnya diterima anggapan bahwa dengan perbuatan disini dimaksudkan, baik berbuat sesuatu (dalam arti aktif) maupun tidak berbuat sesuatu (dalam arti pasif), misalnya tidak berbuat sesuatu, padahal dia mempunyai kewajiban hukum untuk membuatnya, kewajiban mana timbul dari hukum yang berlaku (karena ada juga kewajiban yang timbul dari suatu kontrak). Karena itu, terhadap perbuatan melawan hukum, tidak ada unsur “persetujuan atau kata sepakat” dan tidak ada juga unsur “*causa* yang diperolehkan” sebagaimana yang terdapat dalam kontrak.

Ganti rugi baru dapat diberikan kepada pihak korban jika kejadian yang menimbulkan kerugian tersebut tidak tergolong ke dalam tindakan *force majeure*.

4. Saat terjadinya kerugian

Suatu ganti rugi hanya dapat diberikan terhadap kerugian sebagai berikut :

- a. Kerugian yang telah benar-benar dideritanya;
- b. Terhadap kerugian karena kehilangan keuntungan atau pendapatan yang sedianya dapat dinikmati oleh korban.

5. Kerugiannya dapat diduga

Kerugian yang wajib diganti oleh pelaku perbuatan melawan hukum adalah kerugian yang dapat diduga terjadinya. Maksudnya adalah bahwa kerugian yang timbul tersebut haruslah diharapkan akan terjadi, atau patut diduga akan terjadi, dugaan mana sudah ada pada saat dilakukannya perbuatan melawan hukum tersebut.

²² Rosa Agustina, *Perbuatan Melawan Hukum*, Jakarta : Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003, hal. xiii.

²³ R. Wirjono Prodjodikoro, *op. cit.*, hal. 10 – 14.

b. Perbuatan tersebut melawan hukum

Perbuatan yang dilakukan tersebut haruslah melawan hukum, unsur melawan hukum ini diartikan dalam arti yang seluas-luasnya, yakni meliputi hal-hal sebagai berikut :

- 1). Perbuatan yang melanggar undang-undang yang berlaku;
- 2). Yang melanggar hak orang lain yang dijamin oleh hukum; atau
- 3). Perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku; atau
- 4). Perbuatan yang bertentangan dengan kesusilaan (*goede zeden*); atau
- 5). Perbuatan yang bertentangan dengan sikap yang baik dalam bermasyarakat untuk memperhatikan kepentingan orang lain (*indruist tegen de zorgvuldigheid, welke in het maatschappelijk verkeer betaamt ten aanzien van anders persoon of goed*).

c. Adanya kesalahan dari pihak pelaku

Agar dapat dikenakan Pasal 1365 KUHPerdara tentang perbuatan melawan hukum tersebut, undang-undang dan yurisprudensi mensyaratkan agar pada pelaku harus mengandung unsur kesalahan (*shuldelement*) dalam melaksanakan perbuatan tersebut. Karena itu tanggung jawab tanpa kesalahan (*strict liability*) tidak termasuk tanggung jawab berdasarkan kepada Pasal 1365 KUHPerdara. Jikapun dalam hal tertentu diberlakukan tanggung jawab tanpa kesalahan tersebut (*strict liability*), hal tersebut tidak didasari atas Pasal 1365 KUHPerdara, tetapi didasarkan kepada undang-undang lain.

Karena Pasal 1365 KUHPerdara mensyaratkan adanya unsur “kesalahan” (*schuld*) dalam suatu perbuatan melawan hukum, maka perlu diketahui bagaimanakah cakupan dari unsur kesalahan tersebut. suatu tindakan dianggap oleh hukum mengandung unsur kesalahan sehingga dapat dimintakan

Universitas Indonesia

tanggung jawabnya secara hukum jika memenuhi unsur-unsur sebagai berikut :

- 1). Ada unsur kesengajaan; atau
- 2). Ada unsur kelalaian (*negligence, culpa*); dan
- 3). Tidak ada alasan pembenar atau alasan pemaaf (*rechtvaardigingsgrond*), seperti keadaan *overmacht*, membela diri, tidak waras, dan lain-lain.

Timbul pertanyaan dalam hal ini, yakni apakah perlu dipersyaratkan unsur “kesalahan” disamping unsur “melawan hukum” dalam suatu perbuatan melawan hukum, apakah tidak cukup dengan unsur melawan hukum saja. Untuk menjawab pertanyaan ini, berkembang 3 (tiga) aliran sebagai berikut :

- 1). Aliran yang menyatakan cukup hanya unsur melawan hukum saja.

Aliran ini menyatakan bahwa dengan unsur melawan hukum terutama dalam artinya yang luas, sudah inklusif unsur kesalahan didalamnya, sehingga tidak diperlukan lagi unsur kesalahan terhadap suatu perbuatan melawan hukum. Di negeri Belanda aliran ini dianut misalnya oleh Van Oven.

- 2). Aliran yang mengatakan yang menyatakan cukup hanya unsur kesalahan saja

Sebaliknya, aliran ini menyatakan bahwa dengan unsur kesalahan, sudah mencakup juga unsur perbuatan melawan hukum didalamnya, sehingga tidak diperlukan lagi “unsur melawan hukum” terhadap suatu perbuatan melawan hukum. Di negeri Belanda aliran ini dianut misalnya oleh Van Goudever.

- 3). Aliran yang menyatakan diperlukan, baik unsur melawan hukum maupun unsur kesalahan.

Aliran ketiga ini mengajarkan bahwa suatu perbuatan melawan hukum mesti mensyaratkan unsur melawan hukum dan unsur kesalahan sekaligus, karena dalam unsur melawan

hukum saja belum tentu mencakup unsur kesalahan. Di negeri Belanda aliran ini dianut misalnya oleh Meyers.

Kesalahan yang disyaratkan oleh hukum dalam perbuatan melawan hukum, baik kesalahan dalam arti “kesalahan hukum” maupun “kesalahan sosial”. Dalam hal ini hukum menafsirkan kesalahan sebagai suatu kegagalan seseorang untuk hidup dengan sikap yang ideal, yakni sikap yang biasa dan normal dalam suatu pergaulan masyarakat. Sikap yang demikian kemudian mengkristal dalam istilah hukum yang disebut dalam standar “manusia yang normal dan wajar” (*reasonable man*).

d. Adanya kerugian bagi korban

Adanya kerugian (*schade*) bagi korban juga merupakan syarat agar gugatan berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdara dapat dipergunakan. Berbeda dengan kerugian karena wanprestasi yang hanya mengenal kerugian materiil, maka kerugian karena perbuatan melawan hukum disamping kerugian materiil, yurisprudensi juga mengakui konsep kerugian immateriil, yang juga akan dinilai dengan uang.

e. Adanya hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian

Hubungan kausal antara perbuatan yang dilakukan dengan kerugian yang terjadi juga merupakan syarat dari suatu perbuatan melawan hukum

Pasal 1365 KUHPerdara pada awalnya memang mengandung pengertian yang sempit sebagai pengaruh ajaran legisme. Pengertian yang dianut adalah bahwa perbuatan melawan hukum merupakan perbuatan yang bertentangan dengan hak dan kewajiban hukum menurut undang-undang. Dengan kata lain bahwa, perbuatan melawan hukum (*onrechtmatigedaad*) sama dengan perbuatan melawan undang-undang (*onwetmatigedaad*).²⁴

²⁴ Rosa Agustina, *op. cit.*, hal. 4. Dikutip dari St. Remy Sjahdeini dkk., *Naskah Akademis Peraturan Perundang-Undangan tentang Perbuatan Melawan Hukum*, Jakarta : Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman RI, 1993/1994, hal. 18.

Perbuatan melawan hukum Indonesia yang berasal dari Eropa Kontinental diatur dalam Pasal 1365 s.d. Pasal 1380 KUHPerdota. Pasal-pasal tersebut mengatur bentuk tanggung jawab atas perbuatan melawan hukum yang terbagi atas :²⁵

Pertama, tanggung jawab tidak hanya karena suatu perbuatan²⁶, tetapi juga karena adanya kelalaian atau kurang hati-hatian.²⁷

Pasal 1366 KUHPerdota menyatakan bahwa :

“Setiap orang bertanggung jawab tidak saja untuk kerugian yang disebabkan perbuatannya, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan kelalaian atau kurang hati-hatinya.”

Kedua, tanggung jawab tidak hanya karena perbuatan melawan hukum yang dilakukan diri sendiri tetapi juga berkenaan dengan perbuatan melawan hukum orang lain dan barang-barang dibawah pengawasannya.

Pasal 1367 ayat (1) KUHPerdota menyatakan bahwa :

“Seseorang tidak hanya bertanggung jawab untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatannya sendiri tetapi juga disebabkan karena perbuatan orang-orang yang menjadi tanggungannya, atau disebabkan oleh barang-barang yang berada di bawah pengawasannya.”

Berdasarkan Pasal 1367 ayat (1) KUHPerdota di atas, yang merupakan rumusan umum, maka pertanggungjawaban dibagi menjadi :

²⁵ *Ibid.*, hal. 10 – 12.

²⁶ Mengutip dari Rachmat Setiawan, Rosa Agustina menjelaskan mengenai unsur kesalahan dalam pertanggungjawaban. Unsur kesalahan digunakan untuk menyatakan bahwa seseorang dinyatakan bertanggung jawab untuk akibat yang merugikan yang terjadi karena perbuatannya yang salah. Apabila seseorang karena perbuatan melawan hukum yang ia lakukan telah menimbulkan kerugian, wajib mengganti kerugian apabila untuk itu ia dapat dipertanggungjawabkan. Si pelaku adalah bertanggung jawab untuk kerugian tersebut apabila ditimbulkannya dapat dipertanggungjawabkan padanya.

²⁷ Penulis menambahkan Pasal 1366 KUHPerdota, karena menganggap penting untuk menunjukkan bahwa kelalaian dan kurang hati-hatian dapat dikenakan ganti rugi.

- a. Tanggung jawab terhadap perbuatan orang lain :
 - 1). Tanggung jawab atas perbuatan yang dilakukan oleh orang yang menjadi tanggungannya secara umum;
 - 2). Tanggung jawab orang tua dan wali terhadap anak-anak yang belum dewasa (Pasal 1367 ayat (2) KUHPerdara);
 - 3). Tanggung jawab majikan dan orang yang mewakilkan urusannya terhadap orang yang dipekerjakannya (Pasal 1367 ayat (3) KUHPerdara);
 - 4). Tanggung jawab guru sekolah dan kepala tukang terhadap murid dan tokangnya (Pasal 1367 ayat (4) KUHPerdara).
- b. Tanggung jawab terhadap barang dalam pengawasannya :
 - 1). Tanggung jawab terhadap barang pada umumnya (Pasal 1367 ayat (1) KUHPerdara);
 - 2). Tanggung jawab terhadap binatang (Pasal 1368 KUHPerdara);
 - 3). Tanggung jawab pemilik terhadap gedung (Pasal 1369 KUHPerdara).

Ketiga, perbuatan melawan hukum terhadap tubuh dan jiwa manusia. Pasal 1370 KUHPerdara menyatakan bahwa dalam hal terjadi pembunuhan dengan sengaja atau kelalaiannya, maka suami atau istri, anak, orang tua korban yang lazimnya mendapat nafkah dari pekerjaan korban, berhak untuk menuntut ganti rugi yang harus dinilai menurut keadaan dan kekayaan kedua belah pihak.

Keempat, perbuatan melawan hukum terhadap nama baik. Masalah penghinaan diatur dalam Pasal 1372 s.d. Pasal 1380 KUHPerdara. Pasal 1372 KUHPerdara menyatakan bahwa tuntutan terhadap penghinaan adalah tujuan untuk mendapat ganti rugi dan pemulihan nama baik, sesuai dengan kedudukan dan keadaan para pihak.

Beberapa tuntutan yang dapat diajukan karena perbuatan melawan hukum ialah :²⁸

²⁸ Rosa Agustina, *op. cit.*, hal. 12.

- a. Ganti rugi dalam bentuk uang atas kerugian yang ditimbulkan;
- b. Ganti rugi dalam bentuk natura atau dikembalikan dalam keadaan semula;
- c. Pernyataan bahwa perbuatan yang dilakukan adalah melawan hukum;
- d. Melarang dilakukannya perbuatan tertentu.

Unsur kerugian dimaksudkan sebagai kerugian yang ditimbulkan oleh perbuatan melawan hukum. Kerugian ini dapat bersifat harta kekayaan dapat pula bersifat idiil. Kerugian harta kekayaan umumnya meliputi kerugian yang diderita oleh si penderita dan keuntungan yang seharusnya diperoleh. Kerugian yang bersifat idiil (immateriil) dapat berupa kerugian terhadap rasa ketakutan, sakit atau kehilangan kesenangan hidup.²⁹

Undang-undang tidak secara lengkap mengatur mengenai ganti rugi yang timbul dari perbuatan melawan hukum. Oleh karena itu, aturan yang dipakai untuk ganti rugi ini adalah dengan secara analogis menggunakan peraturan ganti rugi akibat wanprestasi dalam Pasal 1243 s.d. Pasal 1252 KUHPerduta.³⁰

Bahwa Pasal 1365 KUHPerduta tidak membedakan hal kesengajaan dari hal kurang berhati-hati, melainkan hanya mengatakan bahwa harus ada kesalahan (*schuld*) di pihak pembuat perbuatan melanggar hukum, agar si pembuat itu dapat diwajibkan membayar ganti kerugian. Maka dalam hukum perdata menurut KUHPerduta tidak perlu sangat dihiraukan, apa ada kesengajaan atau kurang berhati-hati.³¹

Bahwa tiap-tiap perbuatan melanggar hukum mengakibatkan suatu keganjilan dalam masyarakat berupa ketiadaan lagi suatu keseimbangan dalam tubuh masyarakat (*evenwichtsverstoring*). Kegoncangan dalam neraca perimbangan ini dengan sendirinya menimbulkan keinginan dan rasa keharusan, supaya kegoncangan itu

²⁹ *Ibid.*, hal. 14.

³⁰ *Ibid.*

³¹ R. Wirjono Prodjodikoro, *op. cit.*, hal. 10.

diperbaiki, artinya supaya neraca perimbangan dalam masyarakat dijadikan lurus lagi.³²

Aspek kerugian dari suatu perbuatan melawan hukum juga mempunyai dasar-dasar teoritis tersendiri. Dasar-dasar teori ini dapat dilihat dari berbagai macam pemikiran, salah satunya dalam teori *corrective justice*.

Teori Corrective Justice mengajarkan bahwa setiap orang harus dilindungi hak-haknya dan dipulihkan keadaannya agar ada keseimbangan antara keadilan dan kepastian hukum yang merupakan tujuan hukum. Dengan alasan moralitas, orang yang melakukan kesalahan harus dipaksa melalui hukum untuk memulihkan keadaan si korban sebagaimana sebelumnya. Pemulihan ini dengan cara memberikan kepada setiap orang perbaikan keadaan yang diakibatkan karena pelanggaran hak-haknya oleh orang lain.³³

Dalam *Common Law System*, konsep perbuatan melawan hukum ini dibandingkan dengan *law of tort*. Dalam bukunya, Rosa Agustina menyimpulkan bahwa, *tort* adalah suatu kesalahan perdata, dimana seseorang melakukan suatu perbuatan tertentu yang mengakibatkan kerugian pada orang lain dengan melanggar hak dan kewajiban yang telah ditentukan oleh hukum yang bukan timbul dari *contract* atau *trust*, yang dapat dimintakan ganti rugi terhadap kerugian yang diakibatkannya.

Dalam mengajukan gugatan berdasarkan *tort* harus ada perbuatan aktif dan pasif yang mengakibatkan kerugian terhadap kepentingan orang lain yang dilindungi oleh hukum. Kerugian tersebut disebabkan oleh kesalahan yang harus dipertanggungjawabkan secara hukum.³⁴ Pendekatan ini memandang hukum *tort* sebagai alat untuk melindungi seseorang dari kebebasan

³² *Ibid.*, hal. 38.

³³ Rosa Agustina, *op. cit.*, hal. 18 – 19. Diambil dari Donald Haris, *Remedies in Contract and Tort Law*, (London : Weindenfeld and Nicolson, 1988), hal. 192.

³⁴ *Ibid.*, hal. 9.

individu; kebebasan ini harus dibatasi apabila menimbulkan kerugian atau kerusakan terhadap orang lain.³⁵

Aristoteles mengembangkan suatu konsep tentang *Corrective Justice*, yaitu suatu konsep keadilan yang bertolak belakang (*a contrasting concept of justice*) yang bersifat menyesuaikan kembali atau koreksi. Istilah yang dipergunakan Aristoteles ialah diorthodoks. Secara harfiah istilah itu berarti meluruskan, yang dapat diterapkan terhadap hubungan hukum (*sunallagmata*), baik secara sukarela (*hekosia*) maupun secara paksa (*akosia*).³⁶

Dengan demikian, Aristoteles membagi *Corrective Justice* menjadi hubungan-hubungan hukum sukarela dan non sukarela (secara paksa). *Torts* termasuk ke dalam kelompok hubungan hukum non sukarela (secara paksa).³⁷

Hukum *tort* secara luas dapat dianggap memiliki dua fungsi : kompensasi dan hukuman. Fungsi kompensasi terfokus pada kerugian-kerugian yang diderita korban sebagai akibat dari suatu kejadian yang menimbulkan kerugian dan berfungsi untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan korban. Fungsi hukuman terfokus pada kualitas perbuatan merugikan yang dilakukan oleh pihak yang mengakibatkan kerugian, dan memeriksa secara khusus apakah perilaku sedemikian dapat dicap buruk dan dicela dengan menyatakan bahwa hal tersebut melawan hukum dan mengharuskan kepada pihak yang mengakibatkan kerugian untuk mengganti kerugian-kerugian yang diderita korban.³⁸

Bentuk-bentuk *tort* yang telah diakui oleh pengadilan di Inggris pada garis besarnya meliputi *negligence*, *defamation*, *nuisance*, *trespass*, *deceit*, *injurious to domestic relation*, *injuries to economic and contractual relations* dan *malicious procecution*,

³⁵ *Ibid.*, hal. 19.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*, hal. 111.

sedangkan dalam Pasal 1365 KUHPerdara, perbuatan melawan hukum dirumuskan dan ditafsirkan secara umum dan luas.³⁹

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa terdapat persamaan dan perbedaan antara pengertian perbuatan melawan hukum menurut hukum Indonesia dan *tort* menurut hukum Inggris. Persamaannya antara lain sebagai berikut :⁴⁰

Pertama, bahwa pada dasarnya perbuatan melawan hukum dan *tort* dilarang atau tidak diterima masyarakat, karena dapat merugikan kepentingan orang lain.

Kedua, perbuatan dalam perbuatan melawan hukum dan *tort*, dapat dikategorikan sebagai perbuatan yang :

- a. Melanggar hak orang lain, misalnya *trespass, negligence*.
- b. Melanggar kewajiban undang-undang, misalnya melanggar ketentuan Occupier's Liability Act 1952; Deffective Premises Act 1972 dan sebagainya.
- c. Bertentangan dengan kesusilaan atau kepatutan dalam pergaulan masyarakat, misalnya *nuisance, conspiracy*, dan sebagainya.

Ketiga, perbuatan melawan hukum dan *tort* tidak bersumber pada perjanjian antara para pihak tetapi merupakan perbuatan yang dapat menimbulkan kerugian pada pihak lain dan pihak yang dirugikan berhak menuntut ganti kerugian.

Keempat, dalam beberapa hal, perbuatan melawan hukum dan *tort* meliputi juga perbuatan pidana, seperti penghinaan, melakukan penganiayaan terhadap orang lain dan kelalaian yang menyebabkan kematian dan sebagainya.

Perbedaan antara pengertian perbuatan melawan hukum dan *tort* sebagai berikut :⁴¹

Pertama, pengertian perbuatan melawan hukum dalam Pasal 1365 KUHPerdara lebih luas, karena dirumuskan dan meliputi pelanggaran subyektif orang lain, atau melanggar kewajiban hukum

³⁹ *Ibid.*, hal. 118.

⁴⁰ *Ibid.*, hal. 119 – 120.

⁴¹ *Ibid.*, hal. 120.

pelaku, atau bertentangan dengan kepatutan dalam pergaulan masyarakat. Sedangkan dalam *tort* pada *common law* yang meliputi bentuk-bentuk yang terbatas, dalam arti telah diakui pengadilan, yang secara garis besar meliputi *negligence*, *defamation*, *nuisance*, *injurious falsehood*, *injurious to domestic relation*, *injuries to economic and contractual relations* dan *malicious prosecution*.

Kedua, dalam KUHPerdota terdapat rumusan pengertian dalam penafsiran luas mengenai perbuatan melawan hukum. Dalam *Common Law* tidak terdapat rumusan dalam undang-undang mengenai *tort*. *Tort* dirumuskan oleh para ahli hukum, antara lain melalui putusan-putusan pengadilan.

Ganti rugi untuk kerugian yang akan datang (*future lost*) juga mungkin diterapkan. Ganti rugi seperti ini lebih sering diterapkan kepada perbuatan melawan hukum ketimbang terhadap wanprestasi kontrak. Ini disebabkan suatu fakta bahwa dalam suatu wanprestasi kontrak, pihak korban dengan sengaja masuk ke sebuah kontrak, tentu dengan kesiapan menanggung segala konsekuensinya. Akan tetapi, dalam suatu perbuatan melawan hukum, pihak korban tidak pernah ada kesengajaan untuk menerima memberikan persetujuan atas perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh orang lain tersebut. Karena itu, adalah suatu kewajaran jika konsepsi dan aplikasi dari ganti rugi sebagai akibat perbuatan melawan hukum jauh lebih keras dan lebih *strict* dari ganti rugi sebagai akibat wanprestasi kontrak.⁴²

Ganti rugi terhadap kerugian yang akan datang mestilah terhadap kerugian yang akan datang yang dapat dibayangkan yang wajar dan secara nyata akan terjadi. Jadi, bukan kerugian yang cuma dikhayalkan atau dikarang-karang. Kerugian yang akan datang yang layak dibayar ganti kerugian misalnya karena tabrakan terhadap seorang pegawai atau korban cacat seumur hidup, sehingga tidak bisa

⁴² Munir Fuady, *op. cit.*, hal. 144.

bekerja lagi. Maka ganti kerugiannya adalah gajinya yang mestinya akan diperoleh sampai batas umur pensiun.⁴³

2.4.2. Konsep ganti kerugian dalam hukum pidana

Menurut K. Wantjik Saleh, dalam ilmu hukum dikenal dua macam “melawan hukum” (*wederrechtlijkheid*), yaitu melawan hukum materiil (*materiele wederrechtlijkheid*) dan melawan hukum formil (*formele wederrechtlijkheid*).⁴⁴ Pertama merupakan “melawan hukum” yang luas, melawan hukum itu sebagai unsur yang tidak melawan hukum yang tertulis, tetapi juga hukum yang tidak tertulis yaitu dasar-dasar hukum pada umumnya. Dan walaupun undang-undang tidak menyebutkan, maka melawan hukum adalah tetap merupakan unsur dari pada tindak pidana. Sedangkan yang kedua adalah merupakan unsur dari pada tindak pidana apabila ia disebutkan dalam rumusan tindak pidana itu.⁴⁵

Upaya untuk menanggulangi kejahatan, yang dikenal dengan politik kriminal (*criminal policy*) menurut G. Peter Hoinegels dapat dilakukan dengan :⁴⁶

- a. Penerapan hukum pidana (*criminal law application*);
- b. Pencegahan tanpa pidana (*prevention without punishment*);
- c. Mempengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pembedaan lewat mass media (*influencing views of society on crime and punishment/mass media*).

Dengan demikian, penanggulangan kejahatan secara garis besar dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu upaya penal (hukum pidana) dan non penal (diluar hukum pidana). Upaya penanggulangan kejahatan lewat jalur penal, lebih menitikberatkan

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Budi Priyono, *Tuntutan Perbendaharaan Dan Tuntutan Ganti Rugi Terhadap Pegawai Negeri Sipil Dalam Kasus Korupsi (Studi Tentang Efektifitas Hukum Dalam Pelaksanaan Tindak Pidana Korupsi)*, Tesis, Jakarta : Program Pasca Sarjana Universitas Jayabaya, 1999, hal. 58.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Syafruddin, *Pidana Ganti Rugi : Alternatif Pidanaan di Masa Depan dalam Penanggulangan Kejahatan Tertentu*,
www.library.usu.ac.id/modules.php?op=modload&name=downloads&file=index&req=getit&lid=195, 15 Nopember 2007.

pada sifat represif (merupakan tindakan yang diambil setelah kejahatan terjadi). Sebaliknya upaya non penal menitikberatkan pada sifat preventif (menciptakan kebijaksanaan sebelum terjadinya tindak pidana).⁴⁷

Penanggulangan kejahatan melalui hukum pidana, merupakan kegiatan yang didahului dengan penentuan tindak pidana (kriminalisasi) dan penentuan sanksi yang dapat dibebankan pada pelaku tindak pidana (pelaku kejahatan dan pelanggaran). Sanksi dalam hukum pidana merupakan suatu derita yang harus diterima sebagai imbalan dari perbuatannya yang telah merugikan korbannya dan masyarakat. Kondisi seperti ini sering kali justru menjauhkan hukum pidana dari tujuannya, yaitu mensejahterakan masyarakat.⁴⁸

Sanksi ganti kerugian, merupakan suatu sanksi yang mengharuskan seseorang yang telah bertindak merugikan orang lain untuk membayar sejumlah uang ataupun barang pada orang yang dirugikan, sehingga kerugian yang telah terjadi dianggap tidak pernah terjadi. Dewasa ini sanksi ganti kerugian tidak hanya merupakan bagian dari hukum perdata, tetapi juga telah masuk ke dalam hukum pidana. Perkembangan ini terjadi karena semakin meningkatnya perhatian masyarakat dunia terhadap korban tindak pidana.

Ganti kerugian adalah suatu kewajiban yang dibebankan kepada orang yang telah bertindak melawan hukum dan menimbulkan kerugian pada orang lain karena kesalahannya tersebut. Sanksi ganti kerugian, menurut Schafer telah dikenal pada masa hukum primitif. Pada masa itu telah dikenal adanya "*personal reparation*". Yaitu semacam pembayaran ganti rugi yang akan dilakukan oleh seseorang yang telah melakukan tindak pidana atau keluarganya terhadap korban yang telah dirugikan sebagai akibat tindak pidana tersebut, dan sanksi ganti kerugian merupakan suatu tanggung jawab pribadi pelaku tindak pidana kepada pribadi korban.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

Hal ini terus berkembang, ganti kerugian bukan lagi merupakan suatu kesepakatan antara korban dengan pelaku tindak pidana, tetapi adalah merupakan suatu sanksi yang ditentukan suku-suku kepada pelaku tindak pidana. Hukum kebiasaan di Jerman bahkan menggunakan sanksi ganti kerugian untuk perkara pembunuhan.⁴⁹

Setelah munculnya negara sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam kehidupan bermasyarakat, sanksi ganti kerugian tidak lagi termasuk dalam hukum pidana. Sanksi ganti kerugian termasuk ke dalam apa yang disebut dengan “*the law of tort*”, pihak yang dirugikan (korban tindak pidana) harus mengajukan tuntutan dalam bentuk uang ataupun sesuatu yang bersifat ekonomi. Dalam hal ini telah terjadi pengambilalihan segala sesuatu yang bersifat ganti kerugian bagi korban kejahatan kepada negara. Sehingga hubungan korban dengan kejahatan merupakan suatu hubungan yang bersifat keperdataan. Dengan demikian, negara tidak lagi memberikan hak pada korban kejahatan untuk memperoleh ganti kerugian dari pelaku kejahatan, tetapi hal itu dapat dilakukan korban melalui gugatan yang bersifat perdata.⁵⁰

Sanksi ganti kerugian kembali diharapkan sebagai bagian dari hukum pidana pada tahun 1887, Si Goerge Arney, Hakim Agung dari New Zaeland dan Willian Tallack, telah mengusulkan untuk kembali kepada praktek pemberian ganti kerugian kepada korban kejahatan. Raffaele Garofalo telah menulis bahwa pembayaran ganti kerugian terhadap korban merupakan masalah keadilan dan keamanan atau ketertiban sosial.⁵¹ Kemudian Kongres Internasional Penjara Tahun 1895 di Paris dan pada Tahun 1900 di Brussel, mempertanyakan hak korban untuk memperoleh jaminan ganti kerugian dari pelaku tindak pidana.⁵²

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

Dalam sejarah hukum Indonesia, dapat dijumpai tentang ketentuan sanksi ganti kerugian. Baik dalam hukum adat yang tidak tertulis, maupun dalam ketentuan-ketentuan yang tertulis. Ketentuan yang tertulis dapat dijumpai dalam kitab undang-undang hukum jaman kerajaan Majapahit, yaitu Kitab Agama (Kitab Adigama). Kitab ini memiliki pidana pokok ganti kerugian dengan nama Panglicawa, Putukucawa dan Pamidara, demikian pula dalam pidana tambahannya dikenal sanksi berupa uang pembeli obat yang disebut Patibajampi atau Patuku Tamba. Sanksi ganti kerugian ini biasanya dibebankan pada pelaku kejahatan pencurian, dalam soal tatayi dan dusta yang menimbulkan korban, kelalaian yang menyebabkan matinya orang, pembunuhan terhadap orang yang tidak berdosa, merusak milik orang lain, dan sebagainya. Sedangkan sanksi uang pembeli obat dibebankan pada pelaku jika pihak korban menderita luka-luka.⁵³

Sanksi ganti kerugian dalam hukum adat merupakan suatu kewajiban yang harus dibayar karena adanya tuntutan dari pihak yang telah dirugikan. Tujuannya agar masalah yang ada terselesaikan dengan damai. Selain sanksi ganti kerugian materiil dalam hukum adat dikenal pula sanksi ganti kerugian yang immateriil, seperti paksaan menikah pada gadis yang telah dicemarkan.⁵⁴

Kenyataan di atas telah menunjukkan bahwa hukum Indonesia sejak jaman dahulu telah mengenal sanksi ganti kerugian, yang harus dibayar oleh orang yang telah melakukan perbuatan yang dipandang tercela oleh masyarakat kepada korban (orang yang menderita ataupun keluarga korban). Ganti kerugian ini dilakukan agar terciptanya perdamaian kembali ataupun agar keseimbangan masyarakat pulih kembali.

Masuknya bangsa penjajah ke Indonesia, membawa pula hukumnya. Perlahan-lahan hukum adat mulai berkurang keberadaannya, terutama dalam bidang hukum pidana, yaitu setelah

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

diberlakukannya *Wet Boek van Strafrecht voor Nederland India* (WvSNI). Sampai sekarang, setelah merdeka WvSNI dengan perubahan-perubahannya yang diberi nama Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) tetap berlaku sebagai hukum pidana positif yang tentu saja tidak memiliki sanksi ganti kerugian, karena tujuan pemidanaan yang dianut adalah pembalasan (retributif). Walaupun demikian KUHP dalam ketentuan pidana bersyarat, pada Pasal 14C menyatakan bahwa hakim dalam menjatuhkan pidana bersyarat terhadap pelaku tindak pidana selain menentukan syarat umum dapat pula sekaligus menjatuhkan syarat khusus berupa ganti kerugian yang harus dipenuhi sebelum masa percobaannya berakhir, jadi tergesernya posisi hukum adat oleh KUHP, telah menjauhkan kemungkinan korban-korban kejahatan di Indonesia untuk memperoleh ganti kerugian.

Selain dalam KUHP, sebenarnya dalam pidana hukum pidana positif yang lain ketentuan tentang ganti kerugian juga dikenal dalam Undang-undang Tindak Pidana Korupsi dalam Pasal 34, mengatur tentang pidana tambahan berupa pembayaran uang pengganti yang jumlahnya sebanyak-banyaknya sama dengan harta benda yang diperoleh dari korupsi. Dalam hal ini ganti kerugian diberikan pada negara, karena negara adalah merupakan korban (*collective victim*).

Perlindungan terhadap korban kejahatan menjadi fokus perhatian masyarakat dunia sekarang ini. Ada dua cara yang berkembang dewasa ini, yaitu *Procedural Rights Model* dan *Service Model*. Model yang pertama menghendaki diikutsertakannya korban dalam proses peradilan, baik terlibat langsung dalam sidang pengadilan ataupun dibelakang sidang diberikan ikut mempertimbangkan sanksi yang akan dijatuhkan pada pelaku tindak pidana. Sedangkan model yang kedua adalah melayani korban tindak pidana, dalam menghilangkan atau mengurangi penderitaan korban.

Model yang kedua ini biasanya menggunakan ganti rugi sarana.⁵⁵

Dalam pengetahuan ilmu hukum pidana telah timbul apa yang disebut *causaliteitsleer* atau ajaran mengenai sebab dan akibat, yang secara umum mempermasalahkan yaitu hingga berapa jauh sesuatu tindakan itu dapat dipandang sebagai penyebab dari sesuatu keadaan atau hingga berapa jauh sesuatu keadaan itu dapat dipandang sebagai suatu akibat dari sesuatu tindakan, dan sampai dimana seseorang yang telah melakukan tindakan tersebut dapat diminta pertanggungjawabannya menurut hukum pidana.⁵⁶

Ajaran-ajaran yang membahas hubungan antara penyebab dengan sesuatu akibat dalam pengertiannya yang bersifat prinsipal ataupun yang bersifat umum, yaitu tentang bilamana sesuatu faktor itu dapat dianggap sebagai suatu penyebab dari sesuatu akibat, sebenarnya merupakan akibat-akibat yang baru di dalam ilmu pengetahuan hukum pidana, oleh karena hingga abad ke-19 baik para penulis maupun undang-undang pidana sendiri masih membatasi pembicaraan mengenai hubungan antara penyebab dengan sesuatu akibat itu hanya pada satu masalah saja yaitu pada delik pembunuhan.⁵⁷

Di dalam ajaran yang baru tersebut, orang mempermasalahkan tentang sampai dimana antara sesuatu tindakan dengan sesuatu akibat itu secara nyata terdapat suatu hubungan sebagai penyebab dengan suatu akibat hingga kepada tindakan tersebut dapat diberikan suatu kualifikasi sebagai suatu delik tertentu yang dapat dipermasalahkan kepada pelakunya, oleh karena ia telah melakukan tindakan tersebut berdasarkan sesuatu bentuk kesalahan (*schuld*), baik itu merupakan suatu kesengajaan (*opzet*) ataupun merupakan suatu ketidaksengajaan (*sculd* atau *culpa*).⁵⁸

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ P.A.F. Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Cet. Ketiga, Bandung : Penerbit PT Citra Aditya Bakti, 1997, hal. 236.

⁵⁷ *Ibid.*, hal. 237.

⁵⁸ *Ibid.*

Di Indonesia, ganti kerugian dalam hukum pidana dalam KUHP hanya terhadap ongkos atau biaya yang telah dikeluarkan oleh pihak korban. Artinya yang immateriil itu tidak termasuk. Ganti kerugian dalam hukum pidana dapat diminta terhadap dua perbuatan, yaitu karena perbuatan aparat penegak hukum dan karena perbuatan terdakwa.

Dalam ganti kerugian karena perbuatan aparat penegak hukum, pihak yang berhak mengajukan permohonan ganti kerugian terhadap perbuatan aparat penegak hukum itu adalah tersangka, terdakwa atau terpidana. Tersangka atau terpidana dapat mengajukan ganti kerugian jika terjadi penghentian penyidikan ataupun penuntutan atas perkaranya dia. Tersangka atau terdakwa juga dapat melakukan gugatan ganti kerugian melalui praperadilan. Tetapi untuk terdakwa yang sudah diputus perkaranya, dan dalam putusan itu dia dinyatakan bersalah, maka dia dapat mengajukan ganti kerugian juga atas perbuatan ini karena dia sudah dirugikan.⁵⁹

Berkaitan dengan tanggung jawab pidana, Fredrik J. Pinakunary, dalam konsepnya yang dikenal sebagai tanggung jawab pidana mutlak (*crime strict liability*) ialah “berbeda dengan sistem tanggung jawab pidana mutlak hanya dibutuhkan pengetahuan dan perbuatan dari terdakwa. Artinya, dalam melakukan perbuatan tersebut si terdakwa mengetahui atau menyadari tentang potensi kerugian bagi pihak lain. Keadaan ini cukup untuk menuntut pertanggung jawaban pidana dari padanya.”⁶⁰

Mengingat karakteristiknya tersebut, sistem tanggung jawab pidana mutlak hanya tepat untuk diterapkan pada kejahatan sosial, seperti pencemaran atau kerusakan lingkungan, psikotropika, inflasi, korupsi, dan jenis kejahatan lain yang berdampak luas pada masyarakat.”⁶¹

⁵⁹ MaPPI FHUI, *Ganti Kerugian dan Rehabilitasi*, <http://www.pemantauanperadilan.com/index2.php?option=com>, tanggal 15 Nopember 2007.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Theodorus M. Tuanakotta, *Akuntansi Forensik dan Audit Inventigatif*, Jakarta : Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2007, hal. 434.

2.4.3. Konsep ganti kerugian dalam hukum administrasi negara

a. Macam-macam perbuatan administrasi negara

Ber macam-macam perbuatan administrasi negara, yaitu sebagai berikut :⁶²

- 1). Yang bertindak adalah administrasi negara sendiri.
- 2). Yang bertindak ialah subjek hukum (badan hukum) lain yang tidak termasuk administrasi negara dan yang mempunyai hubungan istimewa atau hubungan biasa dengan pemerintah. Hubungan istimewa atau hubungan biasa itu diatur oleh hukum publik atau hukum privat.
- 3). Yang bertindak ialah subjek hukum lain yang tidak termasuk administrasi negara dan yang menjalankan pekerjaannya berdasarkan suatu konsesi (*concessie*) atau berdasarkan suatu ijin (*vergunning*) yang diberi oleh pemerintah.
- 4). Yang bertindak ialah subjek hukum lain yang tidak termasuk administrasi negara dan yang diberi subsidi (*subsidie*) pemerintah.
- 5). Yang bertindak ialah pemerintah bersama-sama dengan suatu subyek hukum lain (atau beberapa subyek hukum lain) yang tidak termasuk administrasi negara dan kedua belah pihak itu tergabung dalam suatu bentuk kerjasama (*vorm van samenwerking*) tertentu yang diatur oleh hukum (privat), misalnya tergabung dalam suatu PT (perseroan terbatas); atau pemerintah mempunyai kekuasaan dalam pengurusan sesuatu subyek hukum lain yang tidak termasuk administrasi negara (jadi pemerintah bukan pemegang saham tetapi dalam direksi ada beberapa wakil pemerintah); atau pemerintah mendirikan suatu PT dan menjadi pemegang saham satu-satunya.
- 6). Yang bertindak ialah yayasan yang didirikan oleh pemerintah atau diawasi oleh pemerintah.

⁶² E. Utrecht, *Pengantar Hukum Admintrasi Negara Indonesia*, Cet. ke-empat, Bandung : Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Negeri Padjajaran, 1960, hal. 62.

- 7). Yang bertindak ialah koperasi yang dipimpin oleh pemerintah atau diawasi oleh pemerintah.
- 8). Yang bertindak ialah subyek hukum lain yang tidak termasuk administrasi negara tetapi diberi suatu kekuasaan memerintah (delegasi perundang-undangan).

b. Pengertian tindakan pemerintahan

Pemerintah atau administrasi negara merupakan subjek hukum, sebagai *drager van de rechten en plichten* atau pendukung hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Sebagai subjek hukum, pemerintah sebagaimana subyek hukum lainnya melakukan berbagai tindakan baik tindakan nyata (*feitelijkhandelingen*) maupun tindakan hukum (*rechthandelingen*). Tindakan nyata adalah tindakan-tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum dan oleh karenanya tidak menimbulkan akibat-akibat hukum, sedangkan tindakan hukum menurut R.J.H.M. Huisman, tindakan-tindakan yang berdasarkan sifatnya dapat menimbulkan akibat hukum tertentu, atau "*een rechthandeling is gericht op het scheppen van rechten op plichten,*" (tindakan hukum adalah tindakan yang dimaksudkan untuk menciptakan hak dan kewajiban). Istilah tindakan hukum ini semula berasal dari ajaran hukum perdata (*het woord rechthandeling is ontleend aan de dogmatiek van het burgerlijk recht*), yang kemudian digunakan dalam hukum administrasi negara sehingga dikenal istilah tindakan hukum administrasi (*administratieve rechthandeling*).⁶³

Menurut H.J. Romejin, "*een administratieve rechthandeling is daan een wilsverklaring is een bijzonder geval uitgaande van een administratief orgaan, gericht op het in het leven roepen van een rechtgevolg op het van administratief recht*" (tindakan hukum administrasi merupakan suatu

⁶³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 2006, hal. 112 - 113.

pernyataan kehendak yang muncul dari organ administrasi dalam keadaan khusus, dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi). Akibat hukum yang lahir dari tindakan hukum adalah sebagai akibat-akibat yang memiliki relevansi dengan hukum, seperti “*het scheppen van een nieuwe wijzigen of het opheffen van een bestande rechtverhouding*” (penciptaan hubungan hukum baru, perubahan atau pengakhiran hubungan hukum yang ada).⁶⁴

Bila dikatakan bahwa tindakan hukum pemerintahan itu merupakan pernyataan kehendak sepihak dari organ pemerintahan (*eenzijdige wilsverklaring van de bestuursorgaan*) dan membawa akibat pada hubungan yang ada, kehendak organ itu tidak boleh mengandung cacat seperti kekhilafan (*dwaling*), penipuan (*bedrog*), paksaan (*dwang*), dan lain-lain yang menyebabkan akibat-akibat hukum yang tidak sah. Di samping itu, karena setiap tindakan hukum itu harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka dengan sendirinya tindakan tersebut tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan yang bersangkutan, yang dapat menyebabkan akibat-akibat hukum yang muncul itu batal (*nietig*) atau dapat dibatalkan (*nietigbaar*).⁶⁵

Disebutkan bahwa istilah “*rechthandeling*” atau tindakan hukum itu berasal dari ajaran hukum perdata, yang kemudian digunakan juga dalam hukum administrasi. Begitu digunakan dalam hukum administrasi negara, sifat tindakan hukum ini mengalami perbedaan, “*de administratiefrechtelijke rechthandeling is, ondanks gelijkheid van naam, anders van aard dan van de civile rechthandeling*” (tindakan hukum administrasi berbeda sifatnya dengan tindakan hukum perdata, meskipun namanya sama), terutama karena sifat mengikatnya, “*de administratiefrechtelijke rechthandelingen kunnen burgers*

⁶⁴ *Ibid.*, hal. 114.

⁶⁵ *Ibid.*, hal. 115.

binden zonder dar humberzids tot die binding op enige wijze wordt bijgedragen” (tindakan hukum administrasi dapat mengikat warga negara tanpa memerlukan persetujuan dari warga negara yang bersangkutan), sementara dalam tindakan hukum perdata diperlukan persesuaian kehendak (*wilsovereenstemming*) antara kedua pihak atas dasar kebebasan kehendak atau diperlukan persetujuan dari pihak yang dikenai tindakan hukum tersebut. Hal ini karena hubungan hukum perdata itu bersifat sejajar, sementara hubungan hukum publik itu bersifat sub ordinatif, di satu pihak pemerintah dilekati dengan kekuasaan publik, di pihak lain warga negara tidak dilekati dengan kekuasaan yang sama.⁶⁶

c. Macam-macam tindakan hukum pemerintahan

Perbuatan pemerintah yang termasuk golongan perbuatan hukum dapat berupa :⁶⁷

1). Perbuatan hukum menurut hukum privat (sipil) (*privaatrechthandelingen*)

Administrasi negara sering juga mengadakan hubungan-hubungan hukum dengan subyek hukum-subyek hukum berdasarkan hukum privat seperti sewa-menyewa, jual beli dan sebagainya. Berkaitan dengan ini timbul pertanyaan, dapatkah administrasi negara itu mengadakan hubungan hukum berdasarkan hukum privat? Atas pertanyaan ini timbul dua pendapat.⁶⁸

Pertama, pendapat yang menyatakan bahwa administrasi negara dalam menjalankan tugas pemerintah tidak dapat menggunakan hukum privat. Pendapat ini dikemukakan oleh Prof. Scholten. Alasannya karena sifat hukum privat itu mengatur hubungan hukum yang merupakan

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta : Liberty, 1987, hal. 68.

⁶⁸ *Ibid.*, hal. 69.

kehendak kedua belah pihak dan bersifat perorangan, sedangkan hukum administrasi negara merupakan bagian dari hukum publik yang merupakan hukum untuk bolehnya tindakan atas kehendak satu pihak. Untuk administrasi negara tindakan atas satu pihak ini mungkin dilakukan dalam rangka melindungi kepentingan umum.

Kedua, pendapat yang menyatakan bahwa administrasi negara dalam menjalankan tugasnya dalam beberapa hal dapat juga menggunakan hukum privat. Tetapi untuk menyelesaikan suatu soal khusus dalam lapangan administrasi negara telah tersedia peraturan-peraturan hukum publik, maka administrasi negara harus menggunakan hukum publik itu dan tidak dapat menggunakan hukum privat. Pendapat ini dikemukakan oleh Prof. Krebbe, Kranenburg Vegting, Donner dan Huart.

2). Perbuatan hukum menurut hukum publik (*publiekrechtshandelingen*)

Perbuatan hukum menurut hukum ini ada dua macam, yaitu :⁶⁹

a). Perbuatan hukum publik yang bersegi satu (*eenzijdige publiekrechtelijk handeling*)

Beberapa sarjana seperti S. Sybenga hanya mengakui adanya perbuatan hukum publik yang bersegi satu, artinya hukum publik itu lebih merupakan kehendak satu pihak saja yaitu pemerintah. Menurut mereka tidak ada perbuatan hukum publik yang bersegi dua, tidak ada perjanjian, misalnya, yang diatur oleh hukum publik. Jika pemerintah mengadakan perjanjian dengan pihak swasta maka perjanjian itu senantiasa menggunakan hukum privat (perdata). Perbuatan tersebut merupakan perbuatan hukum bersegi dua karena diadakan oleh kehendak kedua

⁶⁹ *Ibid.*, hal. 70.

belah pihak dengan sukarela. Itulah sebabnya tidak ada perjanjian menurut hukum publik hanya berasal dari satu pihak saja yakni pemerintah dengan cara menentukan kehendaknya sendiri.

b). Perbuatan hukum publik yang bersegi dua (*tweezijdige publiekrechtelijke handeling*)

Van der Pot, Kranenberg-Vegting, Wiarda dan Donner mengakui adanya hukum publik yang bersegi dua atau adanya perjanjian menurut hukum publik. Mereka memberi contoh tentang adanya "*kortverband contract*" (perjanjian kerja jangka pendek) yang diadakan seorang swasta sebagai pekerja dengan pihak pemerintah sebagai pihak pemberi pekerjaan.

Pada *kortverband contract* ada persesuaian kehendak antara pekerjaan dengan pemberi pekerjaan, dan perbuatan hukum itu diatur oleh hukum istimewa yaitu peraturan hukum publik sehingga tidak ditemui pengaturannya di dalam hukum privat (biasa).

Di dalam *Algemene Bepalingen van Administratief Recht* (ABAR), tindakan hukum pemerintahan dijelaskan sebagai berikut :⁷⁰

"De rechthandelingen door de overheid in haar bestuursfunctie, kunnen worden onderscheiden in privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechthandelingen. Onder publiekrechtelijke rechthandelingen worden hier verstaan de rechthandelingen die verricht worden op de grondslag van het publiekrecht; onder privaatrechtelijke rechthandelingen; rechthandelingen die verricht worden op grondslag van het privaatrecht."

⁷⁰ Ridwan HR, *op. cit.*, hal. 117.

(Tindakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah dalam menjalankan fungsi pemerintahannya dapat dibedakan dalam tindakan hukum publik dan tindakan hukum privat. Tindakan hukum publik berarti tindakan hukum yang dilakukan berdasarkan hukum publik, sedangkan tindakan hukum privat adalah tindakan hukum yang didasarkan pada ketentuan hukum keperdataan).

Di dalam praktik agak sukar membedakan kapan tindakan hukum pemerintah itu diatur oleh hukum publik dan kapan tindakan itu diatur dan tunduk pada hukum perdata, apalagi dengan adanya kenyataan bahwa tindakan hukum administrasi tidak selalu dilakukan oleh organ pemerintahan, tetapi juga oleh seseorang atau badan hukum perdata dengan persyaratan tertentu. Di samping itu, ada pula kesukaran lain dalam menentukan garis batas (*scheidingslijn*) tindakan pemerintah apakah bersifat publik atau privat, terutama sehubungan dengan adanya dua macam tindakan hukum publik, yaitu yang bersifat murni (*de puur publiekrechtelijke*), sebagai tindakan hukum yang dapat dilaksanakan berdasarkan kewenangan publik, dan bersifat campuran antara hukum publik dan hukum privat (*de gemengd publiek-en privaatrechtelijke*).⁷¹

Secara teoretis, cara untuk menentukan apakah tindakan pemerintahan itu diatur oleh hukum privat atau hukum publik adalah dengan melihat kedudukan pemerintah dalam menjalankan tindakan tersebut. Jika pemerintah bertindak dalam kualitasnya sebagai pemerintah, hanya hukum publik yang berlaku. Jika pemerintah bertindak tidak dalam kualitas pemerintah, hukum privat yang berlaku. Dengan kata lain, ketika pemerintah terlibat dalam pergaulan keperdataan dan bukan dalam kedudukannya sebagai pihak yang memelihara

⁷¹ *Ibid.*, hal. 118.

kepentingan umum, ia tidak berbeda dengan pihak swasta yaitu tunduk pada hukum privat.⁷²

Sebagai wakil dari badan hukum, kedudukan hukum pemerintah tidak berbeda dengan seseorang atau badan hukum perdata pada umumnya yaitu diatur dan tunduk pada ketentuan-ketentuan hukum keperdataan, serta dapat melakukan tindakan hukum keperdataan. F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek berpendapat sebagai berikut :⁷³

“Wanneer openbare lichaam-rechtpersonen aan het privaatrechtelijk rechtverkeer deelnemen doen zij dat niet als overheid, als gezagsorganisatie, maar nemen zij rechtens op gelijke voet met de burger deel aan dat verkeer. Deze openbare lichamen-rechtpersoon zijn, deelnemende aan het privaatrechtelijke rechtverkeer, in principe op dezelfde wijze onderworpen aan de rechtmacht van de gewone rechter als de burger.”

(Ketika badan hukum publik terlibat dalam pergaulan hukum keperdataan, ia tidak bertindak sebagai pemerintah, sebagai organisasi kekuasaan, tetapi ia terlibat bersama-sama dengan warga negara berdasarkan hukum perdata. Badan hukum publik yang terlibat dalam pergaulan hukum berdasarkan hukum privat, pada dasarnya harus tunduk pada kekuasaan hukum dari hakim [peradilan] biasa, sebagaimana halnya warga negara).

Hubungan hukum dalam bidang perdata bersandar pada prinsip otonomi dan kebebasan berkontrak (*contractsvrijheid*), dalam arti kemerdekaan atau kemandirian penuh bagi subyek hukum untuk melakukan atau tidak melakukan perbuatan hukum, serta itikad baik dalam berbagai persetujuan (*doedetrouw bij de uitvoering van overeenkomsten*), yang menunjukkan kesetaraan antar pihak tanpa salah satunya memiliki kedudukan khusus dan

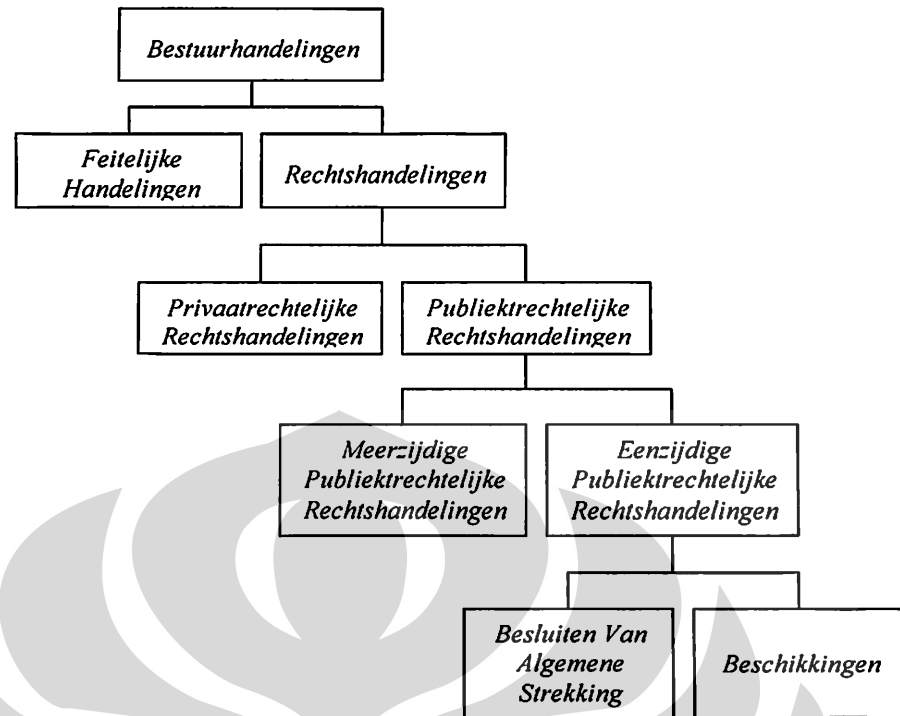
⁷² *Ibid.*, hal. 119.

⁷³ *Ibid.*, hal. 223.

kekuatan memaksa terhadap pihak lain. Atas dasar ini, pemerintah hanya dapat “menyejajarkan diri” dengan seseorang atau badan hukum perdata dalam kapasitasnya selaku wakil dari jabatan pemerintahan yang memiliki kedudukan istimewa (*bijzondersatatus*) dengan “*exorbinare rechten*” atau hak-hak istimewa dan “*monopoli van het pysisie geweld*” atau monopoli paksaan fisik. Dengan demikian, pada dasarnya hanya sebagai wakil badan hukum itulah pemerintah dapat terlibat dalam hubungan hukum keperdataan.⁷⁴



⁷⁴ *Ibid.*, hal. 225.



1. *Bestuurshandelingen* : Tindakan-tindakan pemerintahan
2. *Feitelijke Handelingen* : Tindakan-tindakan nyata
3. *Rechtshandelingen* : Tindakan-tindakan hukum
4. *Privaatrechtelijke Rechtshandelingen* : Tindakan-tindakan keperdataan
5. *Publiekrechtelijke Rechtshandelingen* : Tindakan-tindakan hukum publik
6. *Meerzijdige Publiekrechtelijke Rechtshandelingen* : Tindakan-tindakan hukum publik beberapa pihak
7. *Eenzijdige Publiekrechtelijke Rechtshandelingen* : Tindakan-tindakan hukum publik sepihak
8. *Besluiten Van Algemene Strekking* : Keputusan yang ditujukan untuk umum (keputusan yang bersifat umum)
9. *Beschikkingen* : Keputusan (yang bersifat konkret dan individual)

Bagan 1. Skema Tindakan Hukum Pemerintahan⁷⁵

Berkaitan dengan ganti kerugian, macam-macam perbuatan pemerintahan yang memungkinkan lahirnya kerugian bagi masyarakat dan/atau bagi seseorang dan badan hukum perdata. Secara umum ada tiga macam perbuatan pemerintahan, yaitu perbuatan pemerintahan dalam bidang pembuatan peraturan perundang-undangan (*regeling*), perbuatan pemerintahan dalam

⁷⁵ *Ibid.*, hal. 127. Dikutip dari ABAR hal. 5.

penerbitan ketetapan (*beschikking*), dan perbuatan pemerintah dalam bidang keperdataan (*meteriele daad*).⁷⁶

Dua bidang yang pertama terjadi dalam bidang publik sehingga tunduk dan diatur berdasarkan hukum publik, sedangkan yang terakhir khusus dalam bidang perdata, dan karenanya tunduk dan diatur berdasarkan hukum perdata. Atas pembidangan perbuatan pemerintahan ini, Muchsan mengatakan bahwa perbuatan melawan hukum oleh pemerintah yang berbentuk melanggar hak subyektif orang lain tidak hanya terbatas pada perbuatan yang bersifat *privaatrechtelijk* saja, tetapi juga perbuatan yang bersifat *publiekrechtelijk*. Penguasa dapat dianggap melakukan perbuatan melawan hukum karena melanggar hak subjektif orang lain apabila :⁷⁷

- 1). Penguasa melakukan perbuatan yang bersumber pada hubungan hukum perdata serta melanggar ketentuan dalam hukum tersebut;
- 2). Penguasa melakukan perbuatan yang bersumber pada hukum publik serta melanggar ketentuan kaidah hukum tersebut.

d. Pertanggungjawaban pemerintah

Pertanggungjawaban berasal dari kata tanggung jawab, yang berarti keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau ada sesuatu hal, boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya). Dalam kamus hukum ada dua istilah yang menunjuk pada pertanggungjawaban, yakni :⁷⁸

- 1). *Liability (the state of being liable)*, yaitu bahwa “*it has been referred to as of the most comprehensive significance, including almost every character of hazard or responsibility, absolute, contingent, or likely. It has been defined to mean : all character of debts and obligations*” (*liability* menunjuk pada makna yang paling komprehensif, meliputi hampir

⁷⁶ *Ibid.*, hal. 282.

⁷⁷ *Ibid.*, hal. 283.

⁷⁸ *Ibid.*, hal. 334 – 335.

setiap karakter risiko atau tanggung jawab, yang pasti, yang bergantung, atau yang mungkin. *Liability* didefinisikan untuk menunjuk semua karakter hak dan kewajiban). *liability* juga merupakan; “*Condition of being actually or potentially subject to an obligation; condition of being responsible for a possible or actual loss, penalty, evil, expense, or burden; condition which creates a duty to perform an act immediately or in the future,*”⁷⁹ (Kondisi tunduk pada kewajiban secara aktual atau potensial; kondisi bertanggung jawab terhadap hal-hal aktual atau mungkin seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya, atau beban; kondisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan undang-undang dengan segera atau pada masa yang akan datang).

- 2). *Responsibility* merupakan istilah hukum yang luas (*a broad legal term*), yaitu bahwa “*The state of being answerable for an obligation, and includes judgement, skill, ability and capacity*” (Hal dapat dipertanggungjawabkan atas suatu kewajiban, dan termasuk putusan, keterampilan, kemampuan, dan kecakapan). *Responsibility* juga berarti, “*The obligation to answer for an act done, and to repair or otherwise make restitution for any injury it may have caused*” (Kewajiban bertanggung jawab atas undang-undang yang dilaksanakan, dan memperbaiki atau *sebaliknya* memberi ganti rugi atas kerusakan apa pun yang telah ditimbulkannya).

Dari *responsibility* ini muncul istilah *responsible government*; “*This term generally designates that species of governmental system in which the responsibility for public measures or acts of state rests upon the ministry or executive council, who are under an obligation to resign when disapprobation of their course is expressed by a vote of want of confidence, in the legislative assembly, or by the defeat of*

⁷⁹ *Ibid.*

an important measure advocated by them,” (istilah ini pada umumnya menunjukkan bahwa jenis-jenis pemerintahan dalam hal pertanggungjawaban terhadap ketentuan atau undang-undang publik dibebankan pada departemen atau dewan eksekutif, yang harus mengundurkan diri apabila penolakan terhadap kinerja mereka dinyatakan melalui mosi tidak percaya, di dalam majelis legislatif, atau melalui pembatalan terhadap suatu undang-undang penting yang dipatuhi mereka).⁸⁰

Sekedar perbandingan, dalam istilah Belanda juga dikenal ada dua istilah, yaitu *aansprakelijk* dan *verantwoordelijk*. Dalam kamus, *aansprakelijk* (1) *aangesproken kunnende worden om vergoeding [wegens toegebrachte schade];* (2) *[van goederen waarop iemands schulden kunnen worden verhaald];* pertanggungjawaban berarti: (1) dapat dituntut ganti rugi [oleh karena kerugian yang ditimbulkan]; (2) [kerusakan] terhadap barang-barang yang disebabkan karena kesalahan seseorang, dapat dituntut ganti rugi.

Dalam kamus hukum, *aansprakelijk* berarti *”Verbonden, verantwoordelijk, in rechte gehouden voor enige schuld of voor de gevolgen van enig feit of enige handeling* (terikat, bertanggung jawab, bertanggung jawab menurut hukum atas kesalahan atau akibat suatu perbuatan). Dari pengertian ini muncul istilah pertanggungjawaban berdasarkan undang-undang; *“Wettelijke aansprakelijkheid is gehoudenheid tot schadevergoeding uit onrechtmelige daad”* (pertanggungjawaban menurut undang-undang, yaitu kewajiban mengganti kerugian yang timbul karena perbuatan melanggar hukum. Sedangkan *verantwoordelijk* berarti *“Verplicht tot het afleggen van verantwoording en tot het dragen van event toerenbare schade (desgevorderd), in rechte of in bestuursverband”* (kewajiban untuk memikul tanggung jawab

⁸⁰ *Ibid.*

dan kewajiban untuk menanggung kerugian yang muncul {jika diperlukan}, baik dalam hukum maupun dalam hubungan pemerintahan).⁸¹

Dalam pengertian dan penggunaan praktis, istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum, yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subyek hukum, sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban politik. Dalam istilah hukum Belanda, tampak bahwa penggunaan istilah *aansprakelijkheid* hanya menunjuk pada pertanggungjawaban hukum, sedangkan *veraantwoordelijk* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum (*in recht*) dan pertanggungjawaban politik atau pemerintahan (*in bestuurverband*).

Dalam ensiklopedi administrasi, *responsibility* adalah keharusan seseorang untuk melaksanakan secara selayaknya apa yang telah diwajibkan kepadanya. Disebutkan juga bahwa pertanggungjawaban mengandung makna; meskipun seseorang mempunyai kebebasan dalam melaksanakan sesuatu tugas yang dibebankan kepadanya, namun ia tidak dapat membebaskan diri dari hasil atau akibat kebebasan perbuatannya, dan ia dapat dituntut untuk melaksanakan secara layak apa yang diwajibkan kepadanya.⁸²

Berdasarkan perspektif hukum, dalam kehidupan sehari-hari dikenal istilah pergaulan hukum (*rechtverkeer*), yang didalamnya mengisyaratkan adanya tindakan hukum (*rechtshandeling*) dan hubungan hukum (*rechtbetrekking*) antar subjek hukum. Pergaulan, tindakan, dan hubungan hukum adalah kondisi atau keadaan yang diatur oleh hukum dan/atau memiliki relevansi hukum. Dalam hal itu terjadi interaksi hak dan kewajiban antar dua subjek hukum atau lebih, yang masing-masing dilekati hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Hukum

⁸¹ *Ibid.*, hal. 336 - 338.

⁸² *Ibid.*, hal. 338.

diciptakan untuk mengatur pergaulan hukum agar masing-masing subjek hukum menjalankan kewajibannya secara benar dan memperoleh haknya secara wajar.⁸³

Di samping itu, hukum juga difungsikan sebagai instrumen perlindungan (*bescherming*) bagi subjek hukum. Dengan kata lain, hukum diciptakan agar keadilan terimplementasi dalam pergaulan hukum. Ketika ada subjek hukum yang melalaikan kewajiban hukum yang seharusnya dijalankan atau melanggar hak subjek hukum lain, kepada yang melalaikan kewajiban dan melanggar hak itu dibebani tanggung jawab dan dituntut memulihkan atau mengembalikan hak yang sudah dilanggar tersebut. Beban tanggung jawab dan tuntutan ganti rugi atau hak itu ditujukan kepada setiap subyek hukum yang melanggar hukum, tidak peduli apakah subjek hukum itu seseorang, badan hukum, ataupun pemerintah.⁸⁴

Timbulnya kerugian yang diderita warga negara dalam penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan, menurut Sjachran Basah, dapat disebabkan karena dua kemungkinan. Pertama, sikap tindak administrasi negara yang melanggar hukum yaitu pelaksanaan yang salah, padahal hukumnya benar dan berharga. Kedua, sikap tindak administrasi yang menurut hukum, bukan pelaksanaannya yang salah melainkan hukum itu sendiri yang secara materiil tidak benar dan tidak berharga. Kekeliruan dalam pelaksanaan hukum yang benar dan berharga menjadi tanggung jawab administrasi negara, sedangkan hukum yang tidak benar dan tidak berharga menjadi tanggung jawab pembuat hukum, dalam hal ini lembaga legislatif.⁸⁵

Dengan merujuk pada asas legalitas (*legaliteitsbeginsel*), yang menentukan bahwa setiap tindakan hukum pemerintah atau administrasi negara harus berdasarkan undang-undang atau

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*, hal. 339.

⁸⁵ *Ibid.*, hal. 353 – 354.

berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan, timbulnya kerugian akibat tindakan pemerintah dalam kemungkinan yang kedua menurut Sjachran Basah tersebut di atas, kepada pemerintah tidak dapat dimintakan pertanggungjawaban dan dituntut ganti kerugian. Dengan kata lain, tidak setiap kerugian yang muncul akibat perbuatan pemerintah di bidang publik dengan sendirinya melahirkan atau memungkinkan tuntutan ganti kerugian bagi pihak tertentu yang mengalami kerugian.⁸⁶

Bahkan dapat dikatakan bahwa kalau pun ada kerugian yang besar yang dialami seseorang atau warga negara akibat dari perbuatan pemerintah dalam membawa misi kepentingan umum, pemerintah tidak dapat dituntut ganti rugi, kecuali jika ada peraturan perundang-undangan yang secara khusus memberikan kemungkinan adanya ganti kerugian itu, seperti peraturan perundang-undangan mengenai pencabutan atau pembebasan tanah (*onteigeningswet*) dan undang-undang rencana tata ruang (*wet ruimtelijke ordening*). Sebaliknya, jika tidak ada peraturan perundang-undangan yang secara khusus memberi kemungkinan ganti kerugian, kewajiban untuk memberikan ganti kerugian itu juga tidak ada. Pada kenyataannya tidak setiap perbuatan pemerintah atau administrasi negara dalam penyelenggaraan urusan dibidang publik itu selalu tersedia peraturan perundang-undangan khusus yang memberikan kemungkinan ganti kerugian.⁸⁷

Secara umum dapat dikatakan bahwa ukuran untuk menuntut pemerintah itu bukan ada tidaknya kerugian, tetapi apakah pemerintah itu dalam melaksanakan kegiatannya berdasarkan hukum (*rechtmatig*) atau melanggar hukum (*onrechtmatig*) dan apakah perbuatan itu dilakukan untuk kepentingan umum atau bukan. Apabila terhadap semua

⁸⁶ *Ibid.*, hal. 354.

⁸⁷ *Ibid.*

perbuatan pemerintah atau administrasi negara di bidang publik itu terbuka peluang tuntutan ganti rugi, dalam banyak hal sulit diwujudkan atau dapat dikatakan tidak logis.⁸⁸

Tuntutan diajukan terhadap pemerintah atas segala kerugian harta benda ataupun jiwa seseorang yang diakibatkan oleh kelalaian atau kesalahan dalam berbuat atau tidak berbuat dari pihak pejabat pemerintah yang bertindak dalam rangka tugas atau kewajibannya. Beberapa negara yang disebutkan itu disamping negara-negara lain yang tidak disebutkan secara jelas menunjukkan kesamaan bahwa pemerintah dibebani tanggung jawab dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya. Perbedaan hanyalah terletak pada lembaga peradilan yang memutuskan tuntutan dan gugatan terhadap kerugian yang disebabkan oleh tindakan pemerintahan. Gugatan dan tuntutan atas kerugian akibat tindakan pemerintahan. Gugatan dan tuntutan atas kerugian akibat tindakan pemerintahan itu ada yang ditempuh melalui peradilan administrasi dan ada yang melalui peradilan umum, tergantung pada hukum positif yang ada pada masing-masing negara.⁸⁹

Dalam perspektif hukum publik, tindakan pemerintahan itu selanjutnya dituangkan dalam dan dipergunakan beberapa instrumen hukum dan kebijakan seperti peraturan (*regeling*), keputusan (*besluit*), peraturan kebijakan (*beleidsregel*), dan ketetapan (*beschikking*). Disamping itu, pemerintah juga sering menggunakan instrumen hukum keperdataan seperti perjanjian dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan. Setiap penggunaan wewenang dan penerapan instrumen hukum oleh pejabat pemerintahan pasti menimbulkan akibat hukum karena memang dimaksudkan untuk menciptakan hubungan hukum dan akibat hukum. Hubungan hukum ini ada yang bersifat intern (*interne rechtsbetrekking*), yakni hubungan hukum di dalam atau

⁸⁸ *Ibid.*, hal. 355.

⁸⁹ *Ibid.*, hal. 358 - 359.

antar instansi pemerintahan, dan hubungan hukum ekstern (*externe rechtsbetrekking*), yakni hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara. Dalam hal hubungan hukum ekstern, akibat hukum yang ditimbulkannya ada yang bersifat umum, dalam arti mengenai setiap warga negara, dan akibat hukum yang bersifat khusus, yakni mengenai seseorang atau badan hukum perdata tertentu.⁹⁰

Sehubungan dengan pertanggungjawaban dan tuntutan ganti kerugian, instrumen hukum yang dimaksudkan adalah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), yakni suatu instrumen hukum yang memiliki sifat individual dan final, yang berarti sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum (*rechtsgevolven*) secara langsung bagi seseorang atau badan hukum perdata.⁹¹

Berdasarkan teori perwakilan dan pengertian subyek hukum dalam bidang publik, dapatlah disebutkan bahwa pada hakikatnya yang terlibat dalam pergaulan hukum atau yang bertindak sebagai subyek hukum adalah yang diwakili atau jabatan, sedangkan pejabat atau wakil hanyalah bertindak atas nama yang diwakili atau jabatan. Oleh karena itu, "*Hij draagt het risico niet, omdat hij niet voor zichzelf aan het verkeer deelnam, doch voor een ander. Tegenover de buitenwereld is niet hij, doch allen zijn principaal, de antwoordelijke persoon,*" (Ia [pejabat atau wakil, pen] tidak menanggung risiko karena ia tidak terlibat dalam pergaulan [hukum] untuk dirinya sendiri, tetapi untuk pihak lain [jabatan]. Terhadap pihak luar bukan ia, tetapi hanya jabatannya, yang bertindak selaku pihak yang bertanggung jawab).⁹²

Atas dasar itulah gugatan seseorang atau badan hukum perdata yang merasa dirugikan akibat tindakan hukum

⁹⁰ *Ibid.*, hal. 359.

⁹¹ *Ibid.*, hal. 359 – 360.

⁹² *Ibid.*, hal. 366.

pemerintah (*beschikking*) diajukan terhadap Badan Usaha Tata Negara, bukan terhadap manusia-pejabat, dan alamat tergugat sebagai salah satu syarat formal gugatan adalah alamat instansi bukan alamat rumah manusia-pejabat (*in persoon*). Mengutip kembali pendapat Logeman, “*plichten en rechten werken door, ongeacht de wisseling de ambtsdragers,*” (hak dan kewajiban berjalan terus, tidak peduli dengan pergantian pejabat). Konsekuensinya, karena gugatan itu ditujukan terhadap jabatan, bukan pada manusia-pejabat, maka walaupun manusia-pejabatnya sudah diganti atau berhenti, sementara gugatan yang diajukan itu belum diproses atau sedang dalam proses di pengadilan, gugatan itu tidak ikut berhenti.⁹³

Berdasarkan keterangan tersebut jelaslah bahwa pemikul tanggung jawab itu adalah jabatan. Oleh karena itu, ganti rugi juga dibebankan kepada instansi/jabatan, bukan kepada manusia-pejabat. Sebagai contoh, dapat ditunjukkan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1991 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya pada Pengadilan Tata Usaha Negara yang disebutkan bahwa “ganti rugi yang menjadi tanggung jawab Badan Tata Usaha Negara Pusat, dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN),” dan “Ganti rugi yang menjadi tanggung jawab Badan Tata Usaha Negara Daerah, dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).” Dengan demikian, jelaslah bahwa pemikul tanggung jawab dan beban kerugian itu berada dan ditanggung oleh jabatan, bukan oleh manusia-pejabat secara pribadi.⁹⁴

2.4.4. Konsep ganti kerugian dalam hukum keuangan negara

Dalam hukum keuangan negara, kewajiban melakukan ganti rugi diperuntukkan bagi pihak-pihak yang merugikan negara, baik

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.*, hal. 367.

pada tingkat pemerintah pusat yang berkaitan dengan pengelolaan APBN maupun pemerintah daerah yang berkaitan dengan pengelolaan APBD. Hal ini diatur pada Pasal 35 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yaitu :⁹⁵

- (1) Setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian dimaksud.
- (2) Setiap orang yang diberi tugas menerima, menyimpan, membayar, dan/atau menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara adalah bendahara yang wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada Badan Pemeriksa Keuangan.
- (3) Setiap bendahara sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian keuangan negara yang berada dalam pengurusannya.
- (4) Ketentuan mengenai penyelesaian kerugian negara diatur di dalam undang-undang mengenai perbendaharaan negara.

Ketentuan mengenai penyelesaian kerugian negara diatur di dalam undang-undang mengenai perbendaharaan negara.

⁹⁵ Atep Adya Barata dan Bambang Trihartanto, *Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara/Daerah : Berdasarkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara*, Jakarta : PT Elex Media Komputindo, 2004, hal. 151.

BAB 3
PARADOKS KERUGIAN BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN)
DAN KERUGIAN NEGARA

3.1. Badan Hukum

Sudah menjadi *communis opinio doctorum* bahwa dalam teori hukum suatu organisasi atau lembaga dapat menjadi suatu subyek hukum (*rechts subject*) sama halnya manusia (*natuurlijke persoon*). Kondisi demikian terjadi manakala organisasi atau lembaga tersebut telah memenuhi persyaratan tertentu, baik yang ditetapkan secara formal dengan sistem tertutup oleh hukum positif atau peraturan perundang-undangan seperti perseroan terbatas atau hukum adat maupun sistem terbuka yang dianut khususnya dalam Pasal 1653 KUHPerdara (Staatsblad 1847: 23) dalam menentukan landasan hukum yang dijadikan dasar pendirian suatu badan hukum.¹

Dalam kaitannya dengan konstruksi badan hukum, hubungan antara teori hukum dan hukum positif merupakan suatu hubungan dialikatis bahwa teori hukum adalah teori gejala hukum positif (*positieve rechtsverschijnsel*) dalam kehidupan masyarakat yang tidak dapat dikesampingkan untuk mencapai kesempurnaan definisi badan hukum. Dengan demikian, tinjauan definisi badan hukum hendaknya tidak dipandang dari segi hukum positifnya, tetapi juga dipandang dari segi teoretisnya.²

Dalam ilmu hukum, ada dua jenis badan hukum dipandang dari segi kewenangan yang dimilikinya, yaitu :³

- a. Badan hukum publik (*personne morale*) yang mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik, baik yang mengikat umum atau *algemeen bindend* (misalnya Undang-undang Perpajakan) dan yang tidak mengikat umum (misalnya Undang-undang APBN).

¹ Arifin P. Soeriaatmadja, dkk., *Modul Hukum Anggaran Negara : Aspek Hukum Kerugian Negara pada Perseroan Terbatas yang Sahamnya antara lain Dimiliki oleh Pemerintah*, Jakarta : Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007, hal. 4 - 5.

² *Ibid.*, hal. 5 - 6.

³ *Ibid.*, hal. 6.

Badan hukum publik ini meliputi :⁴

1). Badan hukum yang mempunyai teritorial

Yaitu badan hukum yang pada umumnya menyelenggarakan kepentingan mereka yang tinggal di dalam daerah atau wilayahnya, misalnya Negara Republik Indonesia.

2). Badan hukum yang tidak mempunyai teritorial

Yaitu suatu badan hukum yang dibentuk oleh yang berwajib hanya untuk tujuan tertentu saja. Misalnya Bank Indonesia.

- b. Badan hukum privat (*personne juridique*) yang tidak mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik yang mengikat umum, yaitu⁵ badan hukum yang terjadi atau didirikan atas pernyataan kehendak dari orang-perorangan.

Tatkala negara membeli atau menyewa rumah dari orang perseorangan, maka menurut sejumlah sistem hukum hubungan hukum antara pembeli dan penjual (atau antara penyewa dan yang menyewakan) sama persis seperti pembeli dan penyewanya orang perseorangan. Karena "kepribadian hukum" hanya ada dalam hak dan kewajiban-nya", maka kepribadian hukum dari negara tidak berbeda dari kepribadian hukum orang perseorangan sepanjang hak dan kewajiban negara memiliki isi yang sama seperti hak dan kewajiban orang perseorangan. Tidak ada perbedaan hukum antara negara sebagai pemilik atau penyewa sebuah rumah dengan seorang pemilik atau penyewa perseorangan jika "hak" dari keduanya sama.⁶

Dengan pembedaan tersebut, negara dan daerah merupakan badan hukum publik karena memiliki wewenang mengeluarkan kebijakan publik. Sementara itu, badan usaha milik negara dan badan usaha milik daerah merupakan badan hukum privat karena tidak memiliki keleluasaan untuk mengeluarkan kebijakan publik.⁷

⁴ Chidir Ali, *Badan Hukum*, Bandung : PT Alumni, 2005, hal. 62 – 63.

⁵ *Ibid.*, hal. 63.

⁶ Hans Kelsen, *op. cit.*, hal. 290.

⁷ Arifin P. Soeriaatmadja, dkk., *Modul Hukum Anggaran Negara : Arsitektur Keuangan Publik (Suatu Konsep Pengaturan Keuangan Negara dalam Bank BUMN)*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia : Jakarta, 2007, hal. 3.

Dalam doktrin, badan hukum atau *rechtspersoon (corpus habere)* mempunyai hak dan kewajiban yang sama dengan subyek hukum lainnya seperti manusia (*natuurlijke persoon*). Oleh karena itu, sangat tipis di depan hukum untuk membedakan hak dan kewajiban kedua subyek hukum tersebut. Meskipun badan hukum tidak dalam pengertian *jus gentium*, tetapi sebagaimana halnya subyek hukum manusia yang memerlukan persyaratan tertentu untuk dapat dikatakan memiliki *rechtsbevoegdheid* atau kemampuan hukum (Pasal 29 KUHPerdara), badan hukum memerlukan syarat yuridis formal dan empat syarat materiil, yaitu :⁸

a. Mempunyai kekayaan terpisah

Harta kekayaan yang terpisah bertujuan untuk menjadi jaminan bagi pihak ketiga yang melakukan hubungan hukum dengan badan hukum tersebut, dan meskipun harta kekayaan tersebut berasal dari para anggota badan hukum tersebut, namun harta kekayaan tersebut terpisah sama sekali dengan masing-masing anggota badan hukum tersebut, dan perbuatan hukum pribadi para anggota dengan pihak ketiga tidak mempunyai akibat hukum terhadap kekayaan yang terpisah tersebut.

Kekayaan yang terpisah berakibat :

- 1). Kreditur pribadi para anggota tidak mempunyai hak untuk menuntut kekayaan badan hukum itu;
- 2). Para anggota pribadi tidak dapat menagih piutang dari badan hukum terhadap pihak ketiga;
- 3). Kompensasi antara hutang pribadi para anggota dengan badan hukum tidak diperbolehkan;
- 4). Hubungan hukum antara pribadi anggota dengan badan hukum sama halnya dengan hubungan hukum badan hukum dengan pihak ketiga;
- 5). Dalam hal kepailitan hanya kreditur badan hukum yang boleh mengajukan atau menuntut harta kekayaan yang terpisah itu.

b. Mempunyai tujuan tertentu

Adapun tujuan dari badan hukum dapat bersifat tujuan ideal (yayasan) dan tujuan komersial (perseroan terbatas). Tujuan bukan merupakan

⁸ *Ibid.*, hal. 7.

tujuan yang memperjuangkan kepentingan bersama. Karena badan hukum hanya dapat bertindak melalui organnya (komisaris, direksi dalam suatu PT), maka rumusan tujuan tersebut harus secara jelas dan tegas dirumuskan dalam anggaran dasar dari badan hukum yang bersangkutan. Hal ini penting tidak hanya bagi organ itu sendiri, akan tetapi juga penting bagi pihak ketiga yang melakukan hubungan hukum (*rechtsbetrekkingen*) dengan badan hukum tersebut.

c. Mempunyai kepentingan tertentu

Dimaksudkan dengan kepentingan sendiri adalah kepentingan dari badan hukum, yang dapat menuntut dan mempertahankan kepentingannya terhadap pihak ketiga. Kepentingan badan hukum bukan merupakan kepentingan pribadi masing-masing anggota. Demikian pula kepentingan tersebut merupakan kepentingan yang bersifat permanen atau stabil dan bukan merupakan kepentingan yang bersifat *ad hoc* seperti kepentingan penanggulangan bencana alam dsb.

d. Mempunyai organisasi teratur

Adanya organisasi yang teratur dimaksudkan bahwa dalam pelaksanaan semua kepentingan badan hukum dilakukan melalui prosedur yang baku yang secara teratur dituangkan dalam tata cara kerja yang tertuang dalam anggaran dasar maupun anggaran rumah tangga badan hukum tersebut.

Dalam konteks negara sebagai badan hukum publik, kedudukan hukum dari kepunyaan negara itu harus diadakan pembagian dalam “kepunyaan privat (*domaine prive*) dan kepunyaan publik (*domaine public*).” Hukum yang mengatur kepunyaan privat ini sama sekali tidak berbeda dengan hukum yang mengatur kepunyaan perdata biasa (*gewone burgerlijke eigendom*), yaitu hukum perdata. Sementara itu, hukum yang mengatur kepunyaan publik diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan tersendiri. Dalam hal negara sebagai pemilik kepunyaan privat, pemerintah sebagai representasi negara, melakukan tindakan atau perbuatan yang bersifat privat (perdata) pula. Dalam kedudukannya sebagai badan hukum privat, pemerintah mengadakan hubungan hukum (*rechtsbetrekking*) dengan subyek hukum lain berdasarkan hukum privat. Salah satu hubungan

hukum perdata ini adalah perbuatan pemerintah sendiri atau bersama-sama dengan subyek hukum lain, yang tidak termasuk administrasi negara, tergabung dalam suatu bentuk kerjasama (*vorm van samenwerking*) tertentu yang diatur oleh hukum perdata, misalnya bergabung membentuk suatu perseroan terbatas.⁹

Adanya bentuk kerjasama dalam pembentukan perseroan terbatas, berdasarkan Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas¹⁰ dilakukan atas dasar perjanjian, sebagaimana dinyatakan pada Pasal 1 angka 1 yaitu bahwa perseroan terbatas, yang selanjutnya disebut perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham, dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya. Hal ini berarti pemerintah ketika menyatakan keinginannya untuk mendirikan suatu badan hukum perseroan terbatas, implementasinya dilakukan atas dasar perjanjian atau kerjasama dengan pihak lainnya dan pemerintah harus tunduk kepada syarat-syarat sah nya perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPperdata, yaitu adanya kesepakatan, kecakapan, mengenai suatu hal tertentu, dan suatu sebab yang halal.¹¹

3.2. Keuangan Negara

Dalam konsep administrasi negara, kebijakan keuangan negara termasuk kedalam administrasi keuangan, yang meliputi tiga konsep dasar, yaitu :¹²

- a. Pembuatan anggaran belanja, merencanakan bagaimana uang akan digunakan;

⁹ *Ibid.*, hal. 7 – 8.

¹⁰ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 4756.

¹¹ Arifin P. Soeriaatmadja, dkk., *Modul Hukum Anggaran Negara : Aspek Hukum Kerugian Negara pada Perseroan Terbatas yang Sahamnya antara lain Dimiliki oleh Pemerintah*, *op. cit.*, hal. 8.

¹² Safri Nugraha dkk., *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Depok : Center for Law and Good Governances Studies (CLGS) Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007, hal. 314 – 316.

- b. Pembukuan, menentukan bagaimana uang digunakan;
- c. Pelaporan keuangan, semua fakta dikumpulkan dari administrasi keuangan tiap bagian. Pelaporan ini menunjukkan kedudukan anggaran, neraca mata anggaran, dan laporan pemeriksaan keuangan. Laporan ini harus senantiasa tersedia bagi pimpinan tertinggi untuk dapat digunakan dengan segera sebagai dasar pertimbangan kebijakan.

Konsep tersebut menunjukkan keuangan publik merupakan instrumen alokasi faktor-faktor produksi. Disamping itu, adanya stabilitas keuangan negara sering kali dianggap sebagai patokan pertumbuhan pembangunan. Keuangan negara dikemukakan juga sebagaimana dipahami sebagai bagian keuangan negara yang merupakan aspek paling kompleks dalam kebijakan ekonomi dan keuangan. Oleh sebab itu, keuangan negara juga memperlihatkan dasar dan faktor perekonomian nasional secara menyeluruh. Di sisi lain, posisi keuangan negara dalam struktur ketatanegaraan mempunyai dua dimensi yang berkaitan, yaitu tidak saja mempunyai pengertian normatif-yuridis yang ditetapkan oleh konstitusi, tetapi juga mengandung pengertian sosial-ekonomis. Dalam pengertian sosial-ekonomis titik berat pembahasan keuangan negara lebih ditekankan kepada aspek politik ekonomi, sedang pembahasan dari sudut yuridis normatif akan muncul dalam bentuk aspek otorisasi.¹³

Sebagai suatu konsep yang menggambarkan perekonomian nasional, keuangan negara membutuhkan proses yang cakupannya meliputi semua penerimaan negara yang diperoleh dari sumber perpajakan dan bukan pajak. Selain itu, semua pengeluaran negara yang membiayai penyelenggaraan kegiatan pemerintahan selama tahun anggaran yang bersangkutan dan semua penerimaan serta pengeluaran negara sebagai akibat penarikan dan atau pemberian pinjaman oleh pemerintah.¹⁴

Dalam menentukan posisi keuangan negara, pada dasarnya bergantung pada kebijakan dasar pemerintahan pada saat itu. Oleh sebab itu, kebijakan keuangan negara sepantasnya harus memberikan prioritas tinggi secara sama pentingnya pada stimulan bagi perekonomian. Penyusunan

¹³ *Ibid.*, hal. 315.

¹⁴ *Ibid.*, hal. 316.

tersebut tentu sejalan dengan garis kebijakan negara yang terumuskan formatnya dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Sebagai stimultan perekonomian, seringkali dalam kebijakan keuangan negara tidak terfokus pada konsep fondasi yang kuat. Terdapat kekurangan yang menjadi titik dasar dalam kebijakan keuangan negara seringkali menjadi penentu pengambilan kebijakan selanjutnya yang digambarkan dalam peraturan perundang-undangan. Misalnya, konsep keuangan negara yang dimaknai sebagai seluruh keuangan yang ada di mana pun, tentu akan membawa efek domino yang kurang strategis dari segi hukum dan ekonomi.¹⁵

3.2.1. Definisi keuangan negara

Berikut ini akan ditunjukkan beberapa pengertian dari keuangan negara :¹⁶

a. 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.

b. Menurut Goedhart

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 Goedhart meliputi :

- 1). Periodik;
- 2). Pemerintah sebagai pelaksana anggaran;
- 3). Pelaksana anggaran mencakup dua wewenang, yaitu wewenang pengeluaran dan wewenang untuk menggali

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta : Penerbit PT Grasindo, 2006, hal. 1 – 3.

sumber-sumber pembiayaan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran yang bersangkutan;

4). Bentuk anggaran negara adalah berupa suatu undang-undang.

c. Menurut Glen A. Welsch

Budget adalah suatu *statement* dari rencana dan kebijaksanaan manajemen yang dipakai dalam suatu periode tertentu sebagai petunjuk atau *blue print* dalam periode itu.

d. Menurut John F. Due

Budget adalah suatu rencana keuangan untuk suatu 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 yang sebenarnya untuk periode mendatang dan periode yang telah lampau.

Unsur definisi John F. Due menyangkut hal-hal berikut :

- 1). Anggaran belanja yang memuat data keuangan mengenai pengeluaran dan penerimaan dari tahun-tahun yang lalu;
- 2). Jumlah yang diusulkan untuk tahun yang akan datang;
- 3). Jumlah taksiran untuk tahun yang sedang berjalan;
- 4). Rencana keuangan tersebut untuk suatu periode tertentu.

e. Menurut Otto Ekstein

Anggaran belanja adalah suatu pernyataan rinci tentang pengeluaran dan penerimaan pemerintah untuk waktu satu tahun.

f. Menurut van der Kemp

Keuangan negara adalah semua hak yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu (baik berupa uang maupun barang) yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan hak-hak tersebut.

Seminar ICW tanggal 30 Agustus s.d. 5 September 1970 di Jakarta, antara lain merekomendasikan pengertian keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai

Universitas Indonesia

dengan uang dan segala sesuatu, baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Pengertian keuangan negara sebagai salah satu rekomendasi seminar ICW tersebut dinilai mendekati pengertian keuangan negara menurut pendapat van der Kemp.¹⁷

- g. Menurut Manual Administrasi Keuangan Daerah yang dimaksud dengan administrasi keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang (baik uang maupun barang) yang dapat menjadi kekayaan negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Sedangkan menurut Richards A. Musgrave dalam "The Theory of Public Finance" :

"The complex of problem that counter around the revenue and expenditure process of government is refered to traditionally as public finance".

(kumpulan masalah yang berkisar di sekeliling proses pendapatan dan belanja negara secara tradisionil–biasanya dapat dianggap sebagai keuangan negara).

Dari rumusan pengertian keuangan negara itu dapat dilihat beberapa unsur/aspek yang terkandung didalamnya, yaitu :¹⁸

1). Hak-hak negara.

Hak-hak negara dalam hal keuangan negara, di mana pemerintah untuk mengisi kas negara dalam rangka membiayai kepentingan-kepentingan aparatur negara (rutin) dan masyarakat (pembangunan), negara diberi hak-hak seperti :

- (a). Hak monopoli mencetak uang.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ SF. Marbun, *op. cit.*, hal. 110 – 114.

- (b). Hak untuk memungut pajak, bea, cukai dan retribusi.
- (c). Hak untuk memproduksi barang dan jasa yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat.
- (d). Hak untuk melakukan pinjaman baik dalam maupun luar negeri.

2). Kewajiban-kewajiban negara.

Di samping diberikan hak-hak dalam keuangan, negara juga dibebani kewajiban-kewajiban yang harus dilaksanakan yang merupakan tugas pokoknya. Timbulnya hak dan kewajiban itu bagi negara adalah merupakan konsekuensi timbal balik yang saling berkaitan erat yang tidak dapat dipisahkan di antara keduanya.

Kewajiban-kewajiban utama negara tersebut adalah merupakan realisasi dari tujuan negara sebagaimana termaktub dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945 :

- (a). Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.
- (b). Memajukan kesejahteraan umum
- (c). Mencerdaskan kehidupan bangsa
- (d). Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Di samping itu masih terdapat kewajiban lainnya yaitu berupa kewajiban untuk melakukan pembayaran atas hak-hak tagihan yang datanginya dari pihak ketiga, yang telah melaksanakan sebagian tugas-tugas negara atas persetujuan atau penunjukkan pemerintah.

3). Ruang lingkup keuangan negara.

Ruang lingkup keuangan negara dapat dibedakan atas 2 (dua) komposisi, yaitu:

- (a). Keuangan negara yang langsung diurus pemerintah

Keuangan negara yang berlangsung diurus pemerintah dapat berupa uang maupun berupa barang.

Universitas Indonesia

Dalam hal berupa uang berwujud dalam bentuk APBN yang setiap tahun disusun dan diterapkan dengan undang-undang, dan secara teknis operasional diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

Sedangkan dalam bentuk barang (milik negara), dapat berwujud barang bergerak, tidak bergerak, hewan dan persediaan. Keseluruhan penggunaan barang tersebut adalah untuk menunjang/melancarkan tugas-tugas negara dan pada sisi lain juga sebagai sumber penerima bagi negara.

(b).Keuangan negara yang dipisahkan pengurusannya

Keuangan negara yang dipisahkan pengurusannya adalah kekayaan negara yang pengelolaannya dipisahkan dari keuangan negara. Cara pengelolaannya dapat didasarkan atas hukum publik maupun hukum privat. Bentuk-bentuk usaha negara tersebut antara lain berupa perusahaan jawatan, perusahaan umum negara dan persero.

4). Aspek sosial ekonomi dari keuangan negara.

Aspek sosial ekonomi keuangan negara antara lain mencakup distribusi pendapatan kekayaan dan kestabilan kegiatan-kegiatan ekonomi. Pemerintah dan kekuasaan yang dimilikinya dapat melakukan pungutan-pungutan pajak pada warganya yang mampu dan hasil pungutan itu kemudian oleh pemerintah lewat kebijaksanaannya dapat mengeluarkan **sebagian dari hasil penarikan itu** dalam bentuk program-program nasional dan untuk membiayai keperluan-keperluan rutin dan pembangunan. Perlunya distribusi pendapatan dan kekayaan negara terutama untuk mengurangi rasa kecemburuan sosial yang timbul dalam kelompok masyarakat. Distribusi keadilan pendapatan dan kekayaan negara merupakan sebagian dari demokrasi ekonomi yang

juga merupakan sebagian dari cita-cita keadilan dan perdamaian pada umumnya. Sedangkan aspek politik dan sosial antara lain berupa tunjangan kemiskinan, pemeliharaan fakir miskin, pelayanan kesehatan dan lain-lain.

- h. Prof. Harun Al Rasyid, mengemukakan bahwa “keuangan negara hanyalah semua aspek keuangan negara yang berkaitan dengan APBN yang didasarkan pada interpretasi sistematik dan historis yakni interpretasi yang mengaitkan Pasal 23 ayat (1) tentang pengelolaan keuangan negara dengan Pasal 23 ayat (5) tentang pemeriksaannya.” Pendapat Prof. Harun Al Rasyid yang hanya membatasi hal-hal terkait dengan APBN lebih populer dengan pengertian keuangan negara dalam arti sempit.¹⁹
- i. Prof. Hamid Attamimi mengemukakan bahwa “keuangan negara tidak hanya menyangkut keuangan yang berasal dari APBN saja namun juga menyangkut keuangan yang ada pada APBD, BUMN, BUMD dan lain-lain”. Pengertian keuangan negara menurut Prof. Hamid Attamimi tersebut didasarkan pada interpretasi sistematik dan historis sama dengan pendapat dari Prof. Harun Al Rasyid. Pendapat Prof. Hamid Attamimi merupakan pengertian keuangan negara dalam arti luas.²⁰
- j. Prof. Arifin P Soeriaatmadja mengemukakan bahwa “pengertian mengenai keuangan negara harus dilihat dari 2 (dua) sudut yakni :²¹
 - 1). Dilihat dari sudut pengelolaan dan pertanggungjawaban berarti dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang berasal dari APBN, APBD, BUMN, dan lain-lain diatur oleh peraturan perundang-undangan tersendiri.
 - 2). Dilihat dari sudut pemeriksaan berarti keuangan negara tidak hanya terbatas pada keuangan yang berasal dari APBN,

¹⁹ Arifin P Soeriaatmadja, *Hukum Keuangan Publik*, Materi Kuliah, Jakarta : Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2006, hal. 1.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*, hal. 1 – 2.

APBD, BUMN, BUMD saja namun termasuk semua hal yang menyangkut keuangan negara. Namun demikian tergantung dari siapa yang berwenang untuk memeriksanya.

- k. Pengertian yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Pada Pasal 1 angka 1 dinyatakan bahwa 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.²²

Berdasarkan uraian-uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pengertian keuangan negara tidak semata-mata yang berbentuk uang, tetapi termasuk segala hak dan kewajiban (dalam bentuk apapun) yang dapat diukur dengan nilai uang. Pengertian ini, jika ditinjau dari sudut akuntansi sejalan dengan karakteristik aset maupun kewajiban.²³

Sedangkan bidang pengelolaan keuangan negara yang sangat luas dikelompokkan menjadi beberapa sub bidang, yaitu sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.²⁴

²² W. Riawan Tjandra, *op. cit.*, hal. 3. dari Penjelasan atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pada bagian Umum angka 3.

²³ Eddy Mulyadi Soepardi, *op. cit.*, hal. 8.

²⁴ W. Riawan Tjandra, *op. cit.*, hal. 3-4.

Penjelasan atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pada bagian Umum angka 4 menjelaskan bahwa dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Sesuai dengan amanat Pasal 23C Undang-Undang Dasar 1945, Undang-undang tentang Keuangan Negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar tersebut ke dalam asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain :

- a. Akuntabilitas berorientasi pada hasil;
- b. Profesionalitas;
- c. Proporsionalitas;
- d. Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara;
- e. Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Berkenaan dengan keuangan negara terdapat beberapa asas yang berlaku yakni :²⁵

a. Asas universalitas

Suatu asas yang menyatakan bahwa setiap penerimaan tidak boleh langsung digunakan untuk pengeluaran. Asas ini seringkali disebut sebagai sistem kas (*kas stelsel*) dan dasar pencatatannya adalah *cash basis*.

b. Asas *virement*

Suatu asas yang menyatakan bahwa bila anggaran diakhir tahun tidak habis digunakan maka sisa anggaran tersebut dapat di *carry over* ke tahun berikutnya.

Keterkaitan masalah keuangan negara dengan ilmu hukum, disebabkan negara pada dasarnya merupakan obyek bagian yang tidak terpisahkan dari “dalam ilmu hukum, baik hukum privat maupun hukum publik.” Sementara itu, kaitan dengan ilmu ekonomi disebabkan keterkaitannya dengan pendapatan dan pengeluaran yang diterima negara, di mana untuk mencapai hal itu didasarkan pada rasio jumlah biaya, yang tercermin pada makna keuangan itu sendiri. Pemahaman mengenai keuangan negara berdasarkan dua pendekatan tersebut didasarkan pada empat hal, yaitu pengeluaran negara, penerimaan negara, administrasi negara, stabilitas, dan pertumbuhan.²⁶

Akan tetapi, dalam perumusannya pendekatan hukum akan lebih menyandarkan keuangan negara berdasarkan pada beberapa aspek dan kondisional yang bersifat, “teks peraturan tertulis, dan tanpa mempertimbangkan dinamika perkembangan yang terjadi dalam praktek.” Pendekatan inilah yang akan menjadi sudut pandang terpenting dalam pembahasan mengenai keuangan negara.²⁷

Di Indonesia, definisi keuangan negara dapat dipahami atas tiga interpretasi atau penafsiran terhadap Pasal 23 UUD 1945 (Pra-

²⁵ Arifin P Soeriaatmadja, *Hukum Keuangan Publik, op.cit.*, hal. 10.

²⁶ Safri Nugraha dkk., *op. cit.*, hal. 327 – 328.

²⁷ *Ibid.*, hal. 328 – 329.

Perubahan) yang merupakan landasan konstitusional keuangan negara. Sebenarnya, penafsiran Pasal 23 UUD 1945, “tidak dapat menarik kesimpulan apa yang dimaksud dengan keuangan negara.” Penafsiran pertama adalah :²⁸

“...pengertian keuangan negara diartikan secara sempit, dan untuk ini dapat disebutkan sebagai keuangan negara dalam arti sempit, yang hanya meliputi keuangan negara yang bersumber pada APBN, sebagai suatu subsistem dari suatu sistem keuangan negara dalam arti sempit.”

Jika didasarkan pada rumusan tersebut, makna keuangan negara adalah semua aspek yang tercakup dalam APBN yang diajukan oleh pemerintah kepada DPR setiap tahunnya. Dengan kata lain, APBN merupakan deskripsi keuangan negara, sehingga pengawasan terhadap APBN juga merupakan pengawasan terhadap keuangan negara. Oleh sebab itu, berdasarkan penafsiran ini, keuangan negara lebih difokuskan pada “bagaimana cara pemerintah mendapatkan dan menggunakan uang yang meliputi fungsi pengeluaran, pengumpulan, penerimaan, dan pinjaman.”²⁹

Sementara itu, penafsiran kedua adalah berkaitan dengan metode sistematik dan historis yang menyatakan bahwa :

“...keuangan negara dalam arti luas, yang meliputi keuangan negara yang berasal dari APBN, APBD, BUMN, BUMD, dan pada hakikatnya seluruh harta kekayaan negara, sebagai suatu sistem keuangan negara.”³⁰

Makna tersebut mengandung makna bahwa segala sesuatu kegiatan atau aktifitas yang berkaitan erat dengan uang yang dibentuk oleh negara untuk kepentingan publik. Intinya berarti, **keuangan negara** sama dengan kekayaan negara yang terdiri atas,

²⁸ *Ibid.*, hal. 329.

²⁹ *Ibid.*, hal. 329 – 330.

³⁰ *Ibid.*, hal. 330.

“...aktiva dan pasiva semua barang yang mempunyai nilai uang seperti tanah, kali, tambang, gunung, yang ada di wilayah Republik Indonesia dan juga semua sarana yang dimiliki Negara Republik Indonesia, baik yang berasal dari pembelian maupun dari cara perolehan lainnya.”³¹

Pemahaman tersebut diarahkan pada dua hal, yaitu hak dan kewajiban negara yang timbul dari makna keuangan negara. Adapun yang dimaksud dengan hak adalah “hak menciptakan uang; hak mendatangkan hasil; hak melakukan pungutan; hak meminjam; dan hak memaksa.” Adapun kewajiban adalah “kewajiban menyelenggarakan tugas negara demi kepentingan masyarakat, dan kewajiban membayar hak-hak tagihan kepada pihak ketiga.”³²

Penafsiran ketiga dilakukan melalui “pendekatan sistematis dan teleologis atau sosiologis terhadap keuangan negara yang dapat memberikan penafsiran yang relatif lebih akurat sesuai dengan tujuannya.” Maksudnya adalah :

“Apabila tujuan penafsiran tersebut adalah untuk mengetahui sistem pengurusan dan pertanggungjawabannya, maka pengertian keuangan negara tersebut adalah sempit,....selanjutnya pengertian keuangan negara apabila pendekatannya dilakukan dengan menggunakan 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/BUMD dan pada hakikatnya seluruh kekayaan negara merupakan obyek pemeriksaan dan pengawasan.”³³

Melalui pendekatan tersebut sebenarnya mengandung makna keuangan negara didasarkan atas “tujuan atau fungsi ketentuan

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*, hal. 331.

peraturan yang bersangkutan dalam konteks masyarakat dewasa ini.” Penafsiran ketiga inilah yang tampak paling esensial dan dinamis dalam menjawab berbagai perkembangan yang ada di dalam masyarakat. Bagaimanapun, penafsiran demikian akan sejalan dengan perkembangan masyarakat dewasa ini yang menuntut adanya kecepatan tindakan dan kebijakan, khususnya dari pemerintah, baik yang “berdasarkan atas hukum (*rechtshabdeling*) maupun yang berdasarkan atas fakta (*feitelijkehandeling*).”³⁴

Penafsiran ketiga ini sejalan dengan pandangan yang memahami keuangan negara atas dua konstruksi, yaitu konstruksi pertama yang menyatakan keuangan negara sebagaimana dimaksud dengan Pasal 23 ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945 (Pra-Perubahan), yaitu APBN saja. Konstruksi kedua menyatakan bahwa :

“Keuangan negara yang pemeriksaan terhadap tanggung jawab penyelenggaraannya merupakan tugas BPK dan hasil pemeriksaannya diberitahukan kepada DPR itu meliputi bukan hanya APBN yang ditetapkan tiap tahun dengan undang-undang melainkan meliputi juga APBN yang dipisahkan, baik dipisahkan kepada pemerintah daerah, kepada Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, maupun kepada badan lainnya.”³⁵

Berkaitan dengan pemahaman tersebut, Pasal 23 ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945 (Pra-Perubahan) menegaskan maksud keuangan negara yang menjadi obyek pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) adalah APBN. Dengan kata lain :

“Betapa ketat dan kedap airnya (*waterdicht*) perumusan kedua pasal tersebut, sehingga sukar bagi kita untuk menafsirkan bahwa yang dimaksudkan keuangan negara

³⁴ *Ibid.*, hal. 331 – 332.

³⁵ *Ibid.*, hal. 332.

yang menjadi obyek pemeriksaan BPK itu termasuk keuangan negara yang berada di luar APBN.”³⁶

Berbeda dengan pandangan tersebut, BPK sebagai lembaga pengawasan eksternal keuangan negara lebih berpendapat maksud keuangan negara adalah seluruh penerimaan dan pengeluaran negara keseluruhan, kekayaan harta negara seluruhnya, kebijakan sektor anggaran, fiskal, moneter, dan akibatnya, serta keuangan lainnya. Hal ini mengandung makna BPK mempunyai keleluasaan hak dan tanggung jawab dalam memeriksa keuangan negara seluruhnya, tanpa kecuali.³⁷

Upaya BPK untuk memperluas definisi keuangan negara, sehingga obyek pemeriksaannya juga meluas dilegitimasi Perubahan Ketiga UUD 1945 dengan mencantumkan Pasal 23G yang memberikan kewenangan BPK membuka kantor perwakilan di setiap propinsi. Di sisi lain, tugas BPK diperluas dari hanya pertanggungjawaban keuangan negara menjadi ditambah dengan pemeriksaan pengelolaan keuangan negara. Adanya rumusan tersebut jelas menimbulkan dualisme kedudukan hukum BPK selain sebagai organisasi negara, tetapi juga organisasi administrasi negara.³⁸

Berkaitan dengan hak ini Jusuf Indradewa mengemukakan bahwa Pasal 23E ayat (2) UUD 1945 (Pasca-Perubahan) menentukan mengenai hasil pemeriksaan keuangan negara yang diserahkan oleh BPK kepada DPR, DPD dan DPRD sesuai dengan kewenangannya. Ketentuan tersebut membawa kesulitan sebagai berikut :³⁹

- a. Perubahan UUD 1945 tidak mendefinisikan keuangan negara secara jelas, yakni apakah keuangan negara termasuk keuangan daerah otonom dan keuangan BUMN/BUMD.

³⁶ *Ibid.*, hal. 332 – 333.

³⁷ *Ibid.*, hal. 333.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*, hal. 333 - 334

- b. BPK melalui Undang-undang Nomor 5 Tahun 1973⁴⁰ dapat memeriksa keuangan negara, keuangan daerah dan keuangan BUMN dan BUMD, tetapi pemeriksaan tersebut tidak mengubah hakikat pengertian keuangan negara dalam kaitannya dengan pertanggungjawaban masing-masing badan hukum sesuai dengan undang-undang pembentukannya.
- c. Mengapa BPK hanya diperintahkan untuk menyerahkan hasil pemeriksaannya kepada DPR, DPD, dan DPRD? Lantas mengapa tidak menyampaikan hasil pemeriksaannya kepada organ yang bersangkutan dari badan usaha milik negara dan badan usaha milik daerah.

Mengikuti ketentuan Pasal 23 UUD 1945, setelah BPK memeriksa pengelolaan keuangan negara dalam BUMN/BUMD, mestinya BPK menyerahkan hasil pemeriksaan kepada RUPS atau organ BUMN/BUMD lainnya. Ternyata tidak ada ketentuan seperti itu dalam UUD 1945.⁴¹

Di sisi lain, Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 menyatakan bahwa keuangan negara adalah :⁴²

“Seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena :

- 1). Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;

⁴⁰ Dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan menyatakan bahwa 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.

⁴¹ *Ibid.*, hal. 334.

⁴² *Ibid.*, hal. 335.

- 2). Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban 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.”

Dalam perkembangan berikutnya, Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 merumuskan definisi keuangan negara sebagai semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.⁴³

Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 merincikan ruang lingkup keuangan negara, yang meliputi :⁴⁴

- 1). Hak untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang dan melakukan pinjaman;
- 2). Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- 3). Penerimaan negara;
- 4). Pengeluaran negara;
- 5). Penerimaan daerah;
- 6). Pengeluaran daerah;
- 7). Kekayaan negara/kelayaan 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;
- 8). Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;

⁴³ *Ibid.*, hal. 336.

⁴⁴ *Ibid.*

9). Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Kesembilan kelompok pengertian kekayaan negara tersebut menyebabkan pengertian kekayaan negara yang harus diperiksa oleh BPK berkembang menjadi sangat luas, termasuk juga kekayaan pihak lain yang diperoleh oleh pihak yang bersangkutan dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintah dan/atau kepentingan umum dikategorikan pula sebagai kekayaan pemerintah yang harus diperiksa BPK.⁴⁵

Rumusan mengenai keuangan negara tersebut di atas, mendapatkan kritik dari Arifin P. Soeriaatmadja yang menyatakan bahwa Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dapat diartikan bahwa undang-undang tersebut merupakan undang-undang organik dari Pasal 23C UUD 1945. Namun, ternyata substansi yang diatur dalam undang-undang tersebut bukan mengenai hal-hal lain keuangan negara, melainkan, antara lain, mengenai penyusunan APBN, APBD hubungan keuangan antara 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 keuangan daerah. Bahkan keuangan swasta pun diatur dalam undang-undang keuangan negara ini.⁴⁶

Senada dengan Arifin, Jusuf Indradewa mengkritik definisi keuangan negara tersebut sebagai pengingkaran atas konsepsi keuangan negara yang menghilangkan status uang secara terpisah sesuai dengan konsep hukum sebelumnya :

“...perlu sekali lagi ditegaskan bahwa keuangan negara adalah keuangan yang sepenuhnya menjadi hak atau

⁴⁵ W. Riawan Tjandra, *op. cit.*, hal. 5.

⁴⁶ Safri Nugraha dkk, *op. cit.*, hal. 337 – 338.

kekayaan negara sebagai badan hukum. Sementara itu, daerah sebagai badan hukum mempunyai keuangan sendiri yang terpisah dari keuangan negara, yang oleh undang-undang otonomi daerah disebut sebagai keuangan daerah. Demikian pula halnya dengan BUMN persero sebagai badan hukum yang mempunyai status kemandirian, memiliki keuangan atau kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan negara sebagai pemegang saham.”⁴⁷

Dengan demikian, secara prinsip Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tidak membedakan status uang dan kepemilikan kekayaan dalam suatu badan, apakah itu milik negara, milik daerah, milik badan usaha milik negara, milik badan usaha milik daerah, atau milik swasta atau perseorangan. Pada dasarnya pengaturan demikian justru menyalahi konsep hukum yang secara tegas membedakan antara milik publik dan milik privat.⁴⁸

Utrecht berpendapat bahwa maksud kepunyaan negara adalah yang ditentukan sebagai milik negara dalam suatu peraturan biasa, tetapi juga yang ditentukan dalam peraturan khusus yang disebut sebagai kepunyaan publik (*publiek domein*). Adapun kepunyaan publik diartikan sebagai “segala benda yang disediakan (oleh pemerintah) untuk dipakai oleh (pergaulan) umum, seperti jalan umum dan jembatan.” Di sisi lain, negara sebagai badan hukum juga mempunyai hak keperdataan, yang tunduk pada ketentuan hukum perdata. Dengan demikian, hukum menentukan perbedaan kedudukan negara sebagai badan hukum publik yang tunduk pada peraturan perundang-undangan yang bersifat publik dan negara sebagai badan hukum privat yang tunduk pada ketentuan hukum privat.⁴⁹

Melalui perbedaan ini, Arifin P. Soeriaatmadja menyatakan :

⁴⁷ *Ibid.*, hal. 338.

⁴⁸ *Ibid.*, hal. 338 – 339.

⁴⁹ *Ibid.*, hal. 339.

“Negara adalah badan hukum publik yang tidak mungkin melaksanakan kewenangannya tanpa melalui orangnya yang diwakili oleh pemerintah sebagai otoritas publik. Negara dapat mendirikan badan hukum publik (daerah) maupun mendirikan badan hukum perdata (persero) seperti *Nederlandse Bank NV* di Belanda atau *Javaansche Bank NV* pada masa Hindia Belanda, yang organisasi dan pendiriannya berdasarkan pertimbangan tertentu dilakukan oleh badan hukum publik, sedangkan badan hukum perdata tidak mempunyai kewenangan membentuk badan hukum publik.”⁵⁰

Apabila mendasarkan pada pemahaman tersebut dipastikan semua pihak akan mengalami kesulitan dalam menentukan status uang dan kedudukan uang apabila terjadi permasalahan hukum. Ketidakmampuan pembentuk Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 untuk membedakan status dan kedudukan hukum uang, menjadi pasal yang menentukan definisi keuangan negara sebagai “pasal celaka”. Arifin P. Soeriaatmadja mengemukakan contoh kasus jika pasal ini diterapkan adalah pada kasus PT Karaha Bodas (KBC), dimana PT Pertamina dituntut untuk membayar ganti rugi US\$261 juta oleh KBC atas proyek pengembangan Pembangkit Listrik Tenaga Panas Bumi (PLTP) berdasarkan *energy sales contract* (ESC) yang ditunda oleh pemerintah. Dalam hal ini jika perbedaan keuangan negara tidak diterapkan, situasi hukumnya adalah :

“... negara harus menanggung semua kerugian yang diderita oleh perusahaan tersebut, termasuk uang 95% milik Pemerintah yang berada di bank di Amerika Serikat, meskipun terdapat secercah harapan, tetapi besar kemungkinan dana pemerintah tersebut tidak dapat dicairkan, karena menurut Pasal 2 huruf i yang tidak membedakan

⁵⁰ *Ibid.*, hal. 339 – 340.

secara tegas ruang publik dan ruang privat, menyebabkan keuangan/kekayaan pemerintah tidak berbeda dengan keuangan/kekayaan pihak lain (dhi. PT Pertamina) yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah dimana menurut Pasal 2 huruf i merupakan keuangan negara.”⁵¹

Akan tetapi, Pemerintah sejauh ini tampaknya tetap tidak menunjukkan keinginannya untuk melakukan perubahan terhadap ketentuan tersebut. Bahkan, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara juga tidak membedakan status dan kedudukan hukum uang dimana dalam definisi perbendaharaan negara dinyatakan sebagai pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Dengan demikian kebijakan keuangan negara di Indonesia tidak memberikan tempat pada perbedaan status dan kedudukan hukum uang yang ideal, yang pada dasarnya dimaksudkan untuk memudahkan pemeriksaan, pengawasan dan pertanggungjawabannya.⁵²

Mendeskripsikan keuangan publik di Indonesia membutuhkan konsep arsitektur yang mengandung kepastian hukum dan penghormatan terhadap doktrin badan hukum. Oleh sebab itu, mendesain arsitektur keuangan publik memerlukan analisa hukum yang mengandung prinsip kehati-hatian yang luar biasa, terutama agar negara tidak melalaikan kewajibannya, warga masyarakat tidak dirugikan haknya, serta badan hukum tidak diingkari kedudukannya.⁵³

Dalam kontekstualisasi seperti itu, tidak diragukan lagi irasionalitas dalam pengaturan keuangan publik dalam praktiknya

⁵¹ *Ibid.*, hal. 340 – 341.

⁵² *Ibid.*, hal. 341.

⁵³ Arifin P. Soeriaatmadja, dkk., *Modul Hukum Anggaran Negara : Arsitektur Keuangan Publik (Suatu Konsep Pengaturan Keuangan Negara dalam Bank BUMN)*, Jakarta : Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007, hal. 1 - 2.

akan merugikan kedudukan hukum setiap badan hukum. Hal demikian terjadi karena tidak ada batas-batas untuk menentukan keuangan publik tersebut apakah termasuk keuangan negara, keuangan daerah, keuangan badan usaha milik negara, keuangan badan usaha milik daerah atau keuangan swasta.

Ketidakmampuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang mengatur keuangan publik untuk menentukan garis batas kepunyaannya (*domain limitative*) merupakan pertanda reinkarnasi manajemen keuangan publik di Indonesia. Padahal, sejak abad ke-19, kepunyaan badan hukum memiliki ketegasan batasan apakah termasuk kepunyaan publik (*domain public*) atau kepunyaan privat (*domain prive*). Keduanya tidak mungkin tunduk pada peraturan perundang-undangan yang sama, baik dalam tata kelola dan tata tanggung jawabnya. Prinsip ini sejalan dengan doktrin badan hukum yang mensyaratkan kekayaan/keuangan yang terpisah, sehingga badan hukum tersebut absah sebagai subyek hukum yang memiliki hak dan kewajiban.

3.2.2. Perspektif anggaran negara

Beberapa pengertian anggaran negara yang lain menurut para analisis keuangan negara adalah sebagai berikut :⁵⁴

- a. John F. Due : *A budget is general sense of term, is a financial plan for specified period time...a government budget, therefore is a statement of proposed expenditures and expected revenues for the coming period together with data of actual expenditures and revenues for current and past period.*”
- b. M. Marsono : Anggaran adalah suatu rencana pekerjaan keuangan yang pada satu pihak mengandung jumlah pengeluaran yang setinggi-tingginya yang mungkin diperlukan untuk membiayai kepentingan negara pada suatu masa depan dan pada

⁵⁴ W. Riawan Tjandra, *op. cit.*, hal. 7

pihak lain merupakan perkiraan pendapatan (penerimaan) yang mungkin dapat diterima pada masa tersebut.

- c. M. Subagio : Anggaran negara adalah suatu rencana yang diperlukan untuk membiayai segala kegiatannya, begitu pula biaya yang diperlukan untuk menjalankan pemerintahan disertai taksiran besarnya penerimaan yang didapat dan digunakan membelanjakan pengeluaran tersebut.

Sehubungan dengan pengertian keuangan negara menurut John F. Due di atas, timbul kesan bahwa John F. Due menyamakan pengertian keuangan negara dengan anggaran (*budget*). Ditinjau dari kedudukan anggaran negara dalam penyelenggaraan negara hal itu dapat dimengerti, tetapi apabila dikaitkan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Muchsan menyatakan bahwa anggaran negara merupakan inti dari keuangan negara sebab anggaran negara merupakan alat penggerak untuk melaksanakan penggunaan keuangan negara. Pendapat yang hampir sama dikemukakan oleh Handyaningrat bahwa anggaran belanja adalah suatu rencana, yang merupakan rencana yang akan dilakukan di masa yang akan datang. Setiap anggaran belanja menguraikan beberapa fakta yang khusus (spesifik) tentang apa-apa yang direncanakan untuk dilakukan oleh unit/organisasi yang menyusun anggaran belanja tersebut pada periode waktu yang akan datang.⁵⁵

Istilah anggaran sendiri sebenarnya secara etimologis berasal dari bahasa Latin *budga* atau *budge* (bahasa Inggris) dan *etat de roi*, *bugette/bouge* (Perancis). Dalam bahasa Belanda disebut *begroting* (*groten*), yang dapat diberikan arti memperkirakan.⁵⁶

Menurut M. Subagio, unsur-unsur anggaran negara meliputi :⁵⁷

- a. Kebijakan pemerintah yang tercermin dalam angka-angka;
- b. Rencana pemasukan untuk membiayai pengeluaran;

⁵⁵ *Ibid.*, hal. 3.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*, hal. 7 – 8.

- c. Membuat data pelaksanaan anggaran 1 (satu) tahun yang lalu;
- d. Menunjuk sektor yang diprioritaskan;
- e. Menunjuk maju/mundurinya pencapaian sasaran; dan
- f. Merupakan petunjuk bagi pemerintah untuk melaksanakan kebijaksanaannya selama satu tahun mendatang.

Menurut Simmons, fungsi anggaran negara adalah :⁵⁸

- a. Fungsi hukum tata negara (*de staatsrechtelijke functie*) : alat otorisasi dan alat memilih (*keuzefunctie*) sejumlah alternatif (kepentingan dan anggaran kegiatan);
- b. Fungsi teknis pengurusan/mikro ekonomis (*de beheerstechnische functie*) : dasar pengurusan secara tertib dan serasi (*doelmatig*) serta dasar pertanggungjawaban bagi pelaksana; dan
- c. Fungsi makro ekonomis (*de macro economic functie*) : alat kebijaksanaan (*beleid*) dalam penentuan tingkat belanja nasional (*ationale bestidigingen*).

Harjono Sumosudirjo menjabarkan tahap-tahap *budget cyclus* Republik Indonesia sebagai berikut :⁵⁹

- a. Penyusunan anggaran oleh pemerintah;
- b. Pengolahan anggaran di DPR yang berakhir dengan pengesahan anggaran dengan undang-undang;
- c. Pelaksana anggaran oleh pemerintah;
- d. Pengawasan-pengawasan atas pelaksanaan anggaran;
- e. Pengesahan anggaran dengan undang-undang.

Sehubungan dengan pengaturan secara konstitusional terhadap anggaran, Pasal 23 UUD 1945 menyatakan :⁶⁰

- a. 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;

⁵⁸ *Ibid.*, hal. 8.

⁵⁹ *Ibid.*, hal. 9.

⁶⁰ *Ibid.*, hal. 9 – 10.

- b. Rancangan Undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- c. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diusulkan oleh Presiden, pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

Pasal 23 UUD 1945 itu mengandung tiga asas yang saling berkaitan secara erat, yaitu :⁶¹

- a. Asas berkala (*periodiciteit beginsel*), yaitu anggaran negara tersebut dianggarkan untuk jangka waktu tertentu;
- b. Asas terbuka (*openbaar beginsel*), yaitu prosedur pembahasan anggaran negara oleh DPR dan pemerintah dilakukan secara terbuka baik melalui sidang terbatas pemerintah dengan komisi APBN, maupun dalam sidang pleno (mencerminkan pula asas demokrasi);
- c. Asas kedaulatan (*souvereinitiet beginsel*), yaitu unsur kedaulatan rakyat melalui perwakilannya yang merupakan syarat mutlak terciptanya rencana anggaran negara tahunan (*jaarlijkse machtiging*).

Ditinjau dari definisi yang diberikan oleh Undang-undang Keuangan Negara, tampaknya dianut definisi yang kuat, yaitu semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu, baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan kewajiban tersebut. Hal ini tentunya dapat menjadi landasan untuk mengamankan uang-uang negara yang diperoleh dari pungutan-pungutan masyarakat, baik dari pajak, maupun bukan pajak yang diatur dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Bahkan, juga dapat

⁶¹ *Ibid.*, hal. 10.

menjadi landasan untuk mengamankan uang-uang "milik negara" yang konon di lingkungan departemen masih cukup banyak yang disimpan dalam rekening-rekening atas nama pejabat-pejabat departemen tertentu yang juga bersumber dari pungutan rakyat.⁶²

Berikut ini pasal-pasal dalam UUD 1945 (Pasca-Perubahan) yang berkaitan dengan pengaturan secara konstitusional terhadap keuangan negara :

Pasal 23

- (1) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (2) Rancangan Undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diusulkan oleh Presiden, pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

Pasal 23A

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

Pasal 23B

"Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang"

⁶² *Ibid.*, hal. 11.

Pasal 23C

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

Pasal 23D

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

Pasal 23E

- (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu 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 dengan kewenangannya.
- (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

Pasal 23F

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

Pasal 23G

- (1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibukota negara, dan memiliki perwakilan di setiap propinsi.

- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.

3.3. Kerugian Negara

Pengertian kerugian negara berdasarkan perspektif hukum administrasi negara, dapat dilihat dari ketentuan :⁶³

- a. Pasal 35 ayat (1) dan (3) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan :

(1) Setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian dimaksud.

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

- b. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyatakan pada Pasal 1 angka 22 bahwa kerugian negara/daerah **kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai**. Rumusan pengertian kerugian negara ini sama dengan rumusan pengertian kerugian negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 15 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan.

Pengertian kerugian negara berdasarkan perspektif hukum perdata terkait dengan pengertian keuangan negara yang dikelola oleh perusahaan negara/perusahaan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Jadi kerugian negara disini adalah berkurangnya kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga atau saham, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk

⁶³ Marwan Efendi, *Pengertian Keuangan Negara dari Perspektif Hukum Administrasi Negara, Perdata dan Pidana*, Makalah, Jakarta : Workshop Pembuktian Unsur Kerugian Keuangan Negara dan Perhitungannya dalam Tindak Pidana Korupsi, 11 Desember 2007.

kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah yang disebabkan oleh perbuatan yang melanggar norma atau aturan yang telah ditetapkan berdasarkan ketentuan yang berlaku dalam Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.⁶⁴

Pengertian kerugian negara berdasarkan perspektif hukum pidana adalah suatu perbuatan yang menyimpang terhadap penggunaan dan pengolahan keuangan negara sehingga dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan merugikan negara atau dapat merugikan negara sebagai tindak pidana korupsi, dengan pemenuhan unsur-unsur : *pertama*, perbuatan tersebut merupakan perbuatan melawan hukum, baik dalam pengertian formil maupun materil ataupun penyalahgunaan wewenang, kesempatan atau sarana yang ada padanya, dan *kedua*, para pihak yang diperkaya dan diuntungkan, baik si pelaku sendiri, orang lain atau korporasi (Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001).⁶⁵

Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tidak memberikan rumusan yang jelas dan tegas mengenai apa yang disebut kerugian keuangan negara. Dalam Penjelasan Pasal 32 hanya dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan kerugian negara adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk.⁶⁶

Dalam perspektif undang-undang di atas, kerugian keuangan negara adalah yang disebabkan karena perbuatan melawan hukum atau tindakan menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada pada seseorang karena jabatan atau kedudukannya dan hal tersebut dilakukan dalam hubungannya dengan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Eddy Mulyadi Soepardi, *Persepsi Kerugian Keuangan Negara*, Makalah, Jakarta : Workshop Pembuktian Unsur Kerugian Keuangan Negara dan Perhitungannya dalam Tindak Pidana Korupsi, 11 Desember 2007.

Dengan memperhatikan rumusan keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tersebut di atas, maka kerugian keuangan negara tersebut dapat berbentuk :

- a. Pengeluaran suatu sumber/kekayaan negara/daerah yang seharusnya tidak dikeluarkan;
- b. Pengeluaran suatu sumber/kekayaan negara/daerah lebih besar dari yang seharusnya menurut kriteria yang berlaku;
- c. Hilangnya sumber/kekayaan negara/daerah yang seharusnya diterima;
- d. Penerimaan sumber/kekayaan negara/daerah yang lebih kecil/rendah dari yang diterima seharusnya;
- e. Timbulnya suatu kewajiban negara/daerah yang seharusnya tidak ada;
- f. Timbulnya suatu kewajiban negara/daerah yang lebih besar dari yang seharusnya;
- g. Hilangnya suatu hak negara/daerah yang seharusnya dimiliki/diterima menurut aturan;
- h. Hak negara/daerah yang diterima lebih kecil dari yang seharusnya diterima.

Dalam praktek peradilan, FX Suhartono (2003) dalam Semiloka "Aspek Hukum Perhitungan Ganti Kerugian Keuangan Negara pada Perkara Tindak Pidana Korupsi dan Perdata" di BPKP Pusat tanggal 22 Mei 2003 menyampaikan bahwa yang dimaksud dengan kerugian keuangan negara adalah berkurangnya kekayaan negara atau bertambahnya kewajiban negara tanpa dikurangi prestasi, yang disebabkan oleh suatu perbuatan melawan hukum. Pendapat ini disampaikan dengan merujuk kepada putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 2041/Pid.B.2001/PN.Jkt.Pst tanggal 3 April 2003 dalam perkara BLBI atas nama terdakwa mantan direktur Bank Indonesia dkk. FX Soehartono, S. H. juga menambahkan bahwa penyebab kerugian keuangan negara tersebut juga disebabkan pengawasan terhadap penggunaan keuangan negara yang tidak memadai.

Jika ditinjau dari sisi akuntansi, maka kerugian diakui dalam laporan laba rugi kalau penurunan manfaat ekonomi masa depan yang berkaitan dengan penurunan aset atau kenaikan kewajiban telah terjadi dan

dapat diukur dengan andal. Ini berarti pengakuan kerugian terjadi bersamaan dengan pengakuan kenaikan kewajiban atau penurunan aset. Kerugian segera diakui dalam laporan laba rugi kalau pengeluaran tidak menghasilkan manfaat ekonomi masa depan atau kalau sepanjang manfaat ekonomi masa depan tidak memenuhi syarat, untuk diakui dalam neraca sebagai aset. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pengertian kerugian keuangan negara menurut undang-undang sejalan dengan pengertian kerugian menurut akuntansi sehingga dalam menghitung kerugian keuangan negara dapat menggunakan teknik-teknik yang lazim digunakan dalam akuntansi dan auditing.

Jika mengacu pada pengertian kerugian negara berdasarkan perspektif hukum administrasi negara maka pengertiannya disini adalah pengertian kerugian negara yang memaknai pengertian keuangan negara, sehingga berbeda dengan kerugian negara yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001, yang merupakan pengertian yang spesifik dan merupakan *lex specialis derogat legi generalis sistimatis*, yaitu meskipun sama-sama bersifat khusus, tetapi yang mendominasi adalah lingkup kepentingannya dalam hal ini adalah pidana. Tegasnya penerapannya harus melihat kepada lingkup permasalahannya, jika menyangkut masalah pidana maka yang diberlakukan adalah hukum pidana, sehingga mengesampingkan hukum perdata dan administrasi negara. Sebagai contoh dalam praktek selama ini dalam hal penerapan pengertian pegawai negeri, walaupun diatur di dalam Undang-undang Kepegawaian Nomor 8 Tahun 1974, tetapi yang digunakan dalam tindak pidana korupsi adalah pegawai negeri di dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001, bahkan pengertian sesama hukum pidana termuat dalam KUHP juga diabaikan.⁶⁷

⁶⁷ Marwan Effendi, *op. cit.*, hal. 5.

a. Beberapa hal yang dapat merugikan negara

1). Ditinjau dari pelaku

a). Perbuatan bendaharawan yang dapat menimbulkan kekurangan perbendaharaan, disebabkan oleh antara lain :

- (1). Pembayaran, pemberian atau pengeluaran kepada pihak yang tidak berhak;
- (2). Pertanggungjawaban/laporan yang tidak sesuai dengan kenyataan;
- (3). Penggelapan;
- (4). Tindak pidana korupsi;
- (5). Kecurian karena kelalaian.

b). Pegawai negeri non bendaharawan, dapat merugikan keuangan negara dengan cara antara lain :

- (1). Pencurian atau penggelapan;
- (2). Penipuan;
- (3). Tindak pidana korupsi;
- (4). Penyalahgunaan wewenang;
- (5). Menaikkan harga atau merubah mutu barang.

c). Pihak ketiga dapat mengakibatkan kerugian keuangan negara dengan jalan cara lain :

- (1). Menaikkan harga atas dasar kerjasama dengan pejabat yang berwenang;
- (2). Tidak menepati perjanjian (wanprestasi);
- (3). Mencuri atau merusak.

2). Ditinjau dari sebabnya :

a). Perbuatan manusia

- (1). Disengaja seperti diuraikan di atas;
- (2). Tidak disengaja, karena kelalaian, kealpaan, kesalahan atau ketidakmampuan.

b). Kejadian alam

Bencana alam, misalnya :

- (1). Gempa bumi atau tanah longsor;

- (2). Banjir, kebakaran;
- (3). Proses alamiah : membusuk, menguap, mencair, menyusut, mengurai.
- c). Peraturan perundangan dan atau situasi moneter/perekonomian
 Kerugian keuangan negara karena adanya pengguntingan uang (*senering*), gejala moneter yang mengakibatkan turunnya nilai uang sehingga menaikkan jumlah kewajiban negara dan sebagainya.
- 3). Ditinjau dari waktu
 Tinjauan dari waktu disini dimaksudkan untuk memastikan apakah suatu kerugian keuangan negara masih dapat dilakukan penuntutannya atau tidak, baik terhadap bendaharawan, pegawai negeri non bendaharawan, atau pihak ketiga.
- 4). Ditinjau dari cara penyelesaiannya :
 - a). Tuntutan pidana/pidana khusus (korupsi).
 - b). Tuntutan perdata.
 - c). Tuntutan perbendaharaan (TP).
 - d). Tuntutan ganti rugi (TGR).

b. Kejadian yang dapat merugikan keuangan negara

Dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 BAB II Pasal 2 ayat (1) disebutkan bahwa :

”Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).”

Selanjutnya dalam Pasal 3 disebutkan :

”Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).”

Pengertian dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara pada ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 maksudnya bukan potensi kerugian keuangan negara. Dalam Penjelasan Pasal tersebut dikatakan bahwa kata ”dapat” sebelum frasa ”merugikan keuangan negara atau perekonomian negara” menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan, bukan dengan timbulnya akibat. Pada Pasal 4 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 ditentukan bahwa pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3.

Apabila pengembalian kerugian keuangan negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku, maka sebenarnya dapat diinterpretasikan bahwa kerugian keuangan negara yang bersifat potensi (dalam arti unsur melawan hukumnya telah terjadi, tetapi realisasi pembayaran/penerimaannya belum ada karena waktu) juga sudah dapat dianggap memenuhi unsur dapat merugikan keuangan negara. Hal ini sejalan dengan pengertian keuangan negara, dalam pengertian tersebut mencakup segala hak dan kewajiban. Namun hal tersebut dengan merujuk kepada pendapat ahli/praktisi hukum di bawah ini masih belum dapat dirumuskan secara jelas, yaitu :

Universitas Indonesia

Dr. H. Mohamad Laica Marzuki, Hakim dari Mahkamah Konstitusi RI mengatakan bahwa TPK menurut Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 menganut delik formil dan materiil, artinya : untuk delik materiil mensyaratkan adanya akibat konkret dari suatu perbuatan pidana korupsi, sedangkan untuk delik formil, tidak mensyaratkan adanya akibat yang konkret dari suatu perbuatan pidana korupsi. Beliau berpendapat bahwa terminologi "dapat merugikan keuangan negara" tidak sama pengertiannya dengan "berpotensi merugikan keuangan negara" sedangkan menurut FX Soehartono, S. H., mengutip pendapat Andi Hamzah, S. H. mengatakan bahwa pengertian "dapat merugikan keuangan negara" mengandung pengertian bahwa tidak disyaratkan suatu kerugian keuangan negara harus benar-benar terjadi tetapi cukup apabila perbuatan tersebut dapat merugikan keuangan negara.

Selanjutnya beberapa yurisprudensi Mahkamah Agung RI yang berkaitan dengan kerugian keuangan negara dalam perkara tindak pidana korupsi adalah :

- a. Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 813.k/pid/1987 tanggal 29 Juni 1987 dalam perkara atas nama terdakwa Ida Bagus Wedhayang, yang menentukan bahwa "jumlah kerugian keuangan negara akibat perbuatan terdakwa tersebut tidak perlu pasti jumlahnya, sudah cukup adanya kecenderungan timbulnya kerugian negara".
- b. Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 1401.k/pid/1992 tanggal 29 Juni 1992 menentukan bahwa :

"Putusan pengadilan tinggi didasarkan atas tidak adanya dasar hukum bagi tuntutan jaksa penuntut umum terhadap terdakwa, karena terdakwa telah mengganti rugi, sehingga kesalahan terdakwa dianggap tidak ada lagi, hal ini menurut Mahkamah Agung adalah salah, karena meskipun uang yang dipakai terdakwa tanpa hak dan melawan hukum itu telah dikembalikan, tetapi sifat melawan hukum dari perbuatan terdakwa tersebut tidak ada, tidak hapus dan tidak dapat

dianggap sebagai alasan terdakwa. Terdakwa tetap dapat dituntut sesuai hukum yang berlaku.”⁶⁸

Kerugian negara yang terjadi bersifat pasti artinya kerugian keuangan negara benar-benar telah terjadi, misalnya sejumlah dana yang hilang dari kas, pembayaran telah dilaksanakan melebihi jumlah yang seharusnya, rumah dinas hancur, hilang atau berpindah hak secara tidak sah, dan lain-lain yang sudah terjadi.⁶⁹

3.4. Badan Usaha Milik Negara

3.4.1. Badan usaha

Sebelum membahas mengenai badan usaha, penulis akan membahas mengenai perusahaan terlebih dahulu.

Suatu perusahaan itu dianggap ada apabila pihak yang berkepentingan bertindak secara terus menerus dan terang-terangan dalam kedudukan tertentu untuk memperoleh keuntungan bagi dirinya sendiri.⁷⁰

Pengertian perusahaan tersebut di atas mengandung unsur-unsur :⁷¹

a. Terus menerus

Bahwa usaha yang secara insidental tidak mungkin dimasukkan dalam arti perusahaan.

b. Terang-terangan

Hal ini karena berhubungan dengan pihak ketiga, dan usaha itu harus diketahui umum. Usaha yang dilakukan secara *clandestin* tidak mungkin dimasukkan dalam arti perusahaan.

⁶⁸ Eddy Mulyadi Soepardi, *op. cit.*, hal. 9 -18.

⁶⁹ Gatot Supiarsono, *Pembuktian Unsur Kerugian Negara dan Perhitungannya dalam Tindak Pidana Korupsi*, Makalah, Jakarta : Workshop Pembuktian Unsur Kerugian Keuangan Negara dan Perhitungannya dalam Tindak Pidana Korupsi, 11 Desember 2007.

⁷⁰ Chidir Ali, *op. cit.*, hal. 103.

⁷¹ *Ibid.*, hal. 103 – 105.

c. Dalam kedudukan tertentu

Hal ini karena si pengusaha dalam menjalankan usaha hanya harus memperdagangkan benda atau memberikan jasa-jasa.

d. Dengan maksud mencari keuntungan

Keuntungan disini dimaksudkan sebagai upah atas jasa-jasanya, organisasinya, kerjanya dan modalnya. Kemungkinan untuk menderita kerugian, sebagai resiko 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 bahwa harus ada keperluan untuk mengadakan perhitungan-perhitungan tentang laba-rugi yang dapat diperkirakan atau dengan singkatnya suatu usaha itu dijalankan menurut cara-cara yang lazim di dalam perdagangan yang teratur dipakai.

Menurut A. Ridwan Halim, badan usaha adalah sebagai berikut :⁷²

- 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 menghasilkan laba yang didapat dari hasil pemasaran barang/jasa yang dihasilkan oleh perusahaannya.
- c. Suatu badan usaha pasti merupakan perwujudan dari suatu perusahaan yang 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

⁷² *Ibid.*, hal.107-108.

depan namanya, misalnya firma, PT, CV, PN, PD, dan sebagainya, sedangkan yang terlihat 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 :⁷³

a. Badan usaha yang termasuk badan hukum

- 1). Yang menjadi subyek hukumnya disini adalah badan usaha itu sendiri, karena ia telah menjadi badan hukum yang juga termasuk subyek hukum disamping manusia.
- 2). Pada badan usaha ini, harta kekayaan perusahaan terpisah dari harta pengurus/anggotanya.
- 3). Akibatnya, jika perusahaannya pailit, yang terkena sita hanya harta perusahaannya saja, (harta pribadi pengurus/anggotanya tetap bebas dari sitaan).
- 4). Bentuk-bentuk badan usaha yang termasuk badan hukum antara lain : PT, PN, PD, koperasi, perum, perjan, persero, yayasan, dan sebagainya.

b. Badan usaha yang bukan badan hukum

- 1). Yang menjadi subyek hukum disini adalah orang-orang yang menjadi pengurusnya, jadi bukan badan usaha itu sendiri karena ia bukanlah hukum sehingga tidak dapat menjadi subyek hukum.
- 2). Pada badan usaha ini harta perusahaan bersatu dengan harta pribadi para pengurusnya/anggotanya.
- 3). Akibatnya, jika perusahaannya pailit, harta pribadi pengurus/anggotanya ikut tersita selain harta perusahaannya.
- 4). Bentuk-bentuk badan usaha yang bukan badan hukum antara lain : firma, CV atau persekutuan komanditer, dan sebagainya.

⁷³ *Ibid.*, hal. 108 – 109.

3.4.2. Badan Usaha Milik Negara

Keterlibatan negara dalam bidang ekonomi menurut Friedman diletakkan pada tiga bentuk perusahaan negara, yaitu :⁷⁴

a. *Departement government enterprise*, adalah perusahaan negara yang merupakan bagian integral dari suatu departemen pemerintahan yang kegiatannya bergerak di bidang *public utilities*.

Model ini dikenal dengan perusahaan jawatan (perjan atau departemen *agency*), yang memiliki ciri :

- 1). Makna usaha adalah *public service*;
- 2). Usaha ini bagian dari suatu departemen;
- 3). Mempunyai hubungan hukum publik;
- 4). Hubungan usaha antara pemerintah yang melayani dan masyarakat yang dilayani;
- 5). Dipimpin oleh seorang kepala yang merupakan bawahan dari departemen;
- 6). Mempunyai dan memperoleh fasilitas negara;
- 7). Pengawasan dilakukan secara hirarki maupun secara fungsional.

b. *Statutory public corporation*, adalah perusahaan negara yang sebenarnya hampir sama dengan *departement government enterprise*, hanya dalam hal manajemen lebih otonom dan bidang usahanya masih tetap *public utilities*.

Model ini dikenal publik dengan *public corporation* atau perusahaan umum (perum), yang memiliki ciri :

- 1). Makna usahanya adalah untuk melayani kepentingan umum, usaha dijalankan dengan prinsip efisiensi, efektivitas, dan *economic cost accounting principles and management effectiveness*, serta *public service*;
- 2). Berstatus badan hukum;

⁷⁴ Ibrahim R, *Landasan Filosofis dan Yuridis Keberadaan BUMN : Sebuah Tinjauan*, Jurnal Hukum Bisnis, *BUMN : Masih Perlukah Dipertahankan?*, Volume 26-Nomor 1-Tahun 2007, Majalah, Jakarta : Yayasan Pengembang Hukum Bisnis, 2007, hal. 8 – 9.

- 3). Bergerak di bidang jasa vital (*public utilities*), berstatus badan hukum dan diatur dalam undang-undang;
 - 4). Mempunyai nama dan kekayaan sendiri, bebas bergerak seperti perusahaan swasta, dapat dituntut dan menuntut, hubungan hukumnya diatur menurut hukum privat;
 - 5). Modal seluruhnya dimiliki negara dari kekayaan negara yang dipisahkan; dapat mempunyai dan memperoleh dana dan kredit dalam dan luar negeri (obligasi);
 - 6). Secara finansial harus dapat berdiri sendiri;
 - 7). Kecuali ada politik pemerintah mengenai tarif dan harga yang diatur melalui subsidi pemerintah; dipimpin seorang direksi dan pegawainya adalah pegawai perusahaan negara yang diatur dalam ketentuan sendiri di luar ketentuan yang berlaku bagi pegawai negeri;
 - 8). Organisasi, tugas, wewenang, tanggung jawab dan tata cara tanggung jawab, pengawasan diatur secara khusus sesuai dengan undang-undang; karena bergerak dibidang *public utility*, bila dipandang perlu untuk kepentingan umum, politik tarif dapat ditentukan oleh pemerintah;
 - 9). Laporan tahunan perusahaan membuat neraca untung rugi dan neraca kekayaan yang disampaikan kepada pemerintah.
- c. *Commercial companies*, adalah perusahaan negara yang merupakan campuran dengan modal swasta dan diberlakukan hukum privat.

Model ini juga disebut perusahaan perseroan (*state company*), memiliki ciri antara lain :

- 1). Status hukum adalah badan hukum perdata;
- 2). Status pegawai adalah pegawai perusahaan biasa.

Di Indonesia, peranan BUMN tidak hanya sebatas pengelolaan sumber daya dan produksi barang yang meliputi hajat hidup orang banyak, tetapi juga berbagai kegiatan produksi dan

pelayanan yang merupakan fungsi swasta.⁷⁵ BUMN hanya merupakan pelaksana dari hak negara untuk menguasai, bukan untuk memiliki sumber ekonomi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, sedang *eigenaar* adalah rakyat.⁷⁶

Badan hukum adalah organ tubuh, dimana tangan-tangan itu merupakan alat untuk melaksanakan badan hukum. RUPS, direksi, komisaris merupakan organ yang dalam melaksanakan tugas mempunyai fungsi dan tanggung jawab masing-masing :⁷⁷

- a. Jika direksi melakukan kesalahan dan merugikan pihak ketiga tapi diakui oleh komisaris, direksi tidak dituntut kerugian karena sudah diambil tanggung jawab oleh komisaris;
- b. Jika direksi melakukan perbuatan di luar kewenangan dan merugikan pihak ketiga dan diakui oleh komisaris, direksi tidak bisa dituntut;
- c. Pihak ketiga dapat menuntut perusahaan;
- d. Direksi melakukan perbuatan di luar kewenangan, tidak diakui RUPS, maka direksi dikenakan tuntutan kerugian.

Latar belakang filosofi dari Undang-undang BUMN adalah pada legitimasi keberadaan BUMN yang berada pada Pasal 33 UUD 1945 yang mengatakan bahwa :

”Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; upaya mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan tugas konstitusional dilakukan melalui regulasi sektoral dan kepemilikan negara terhadap unit-unit usaha (BUMN).”⁷⁸

Memahami karakteristik BUMN versi Pasal 33 UUD 1945 ini, tidak mudah dilakukan oleh siapapun, karena sudah diwarnai

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*, hal. 10.

⁷⁷ Arifin P Soeriaatmadja, *Hukum Keuangan Publik, op.cit.*, hal. 24.

⁷⁸ Sugiharto, dkk., *BUMN Indonesia (Isu, Kebijakan, dan Strategis)*, Cet. Ketiga, Jakarta : PT Elex Media Komputindo (Kelompok Gramedia), 2005, hal. 129.

kepentingan penguasa (pengusaha), sedangkan jiwa Pasal 33 UUD 1945 adalah “melindungi segenap bangsa dan memajukan kesejahteraan umum yang berkeadilan sosial.”⁷⁹

Dasar pertimbangan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 adalah bahwa BUMN merupakan salah satu pelaku ekonomi nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Pasal 1 angka 1 Undang-undang ini menerangkan pengertian BUMN adalah **badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.** Pada Pasal 1 juga,⁸⁰ BUMN dibedakan menjadi tiga bentuk, yaitu :⁸¹

- a. Perusahaan perseroan yang selanjutnya disebut Persero adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% **sahamnya dimiliki oleh negara**, tujuan utamanya mengejar keuntungan;
- b. Perusahaan perseroan terbuka, yang selanjutnya disebut persero terbuka, adalah persero yang modal dan jumlah pemegang sahamnya memenuhi kriteria tertentu atau persero yang melakukan penawaran umum sesuai dengan peraturan pasar modal;
- c. Perusahaan umum yang selanjutnya disebut perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

Bentuk perjan tidak dikenal lagi karena sifat permodalan dan status karyawannya sulit diperlakukan sebagai korporasi yang mandiri, selain karena pada hakikatnya bentuk perjan bukanlah

⁷⁹ Ibrahim R, *op. cit.*, hal. 6.

⁸⁰ Pasal 1 angka 1 s.d. 4.

⁸¹ Ibrahim R, *op. cit.*, hal. 11.

BUMN, karena kekayaannya merupakan kekayaan negara yang tidak dipisahkan (atau menyatu dengan APBN).⁸²

Undang-undang BUMN hanya mengatur sistem pengelolaan dan pengawasan, serta restrukturisasi dan privatisasi BUMN. Prinsip Undang-undang BUMN adalah pemisahan fungsi regulator dengan fungsi operator. Fungsi regulator berada pada pemegang kebijakan publik, menteri teknis, sementara peran operator berada pada kementerian yang menangani BUMN.⁸³

Pemeriksaan laporan keuangan perusahaan dilakukan oleh auditor eksternal yang ditetapkan oleh RUPS untuk persero dan oleh menteri untuk perum. Selain itu, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) berwenang melakukan pemeriksaan terhadap BUMN sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁸⁴

Kebijakan Pengelolaan BUMN di Indonesia kedepannya, menurut Menteri Negara BUMN, Sofyan A Djalil,⁸⁵ adalah visi pengelolaan BUMN menjadi instrumen negara dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui pendekatan korporasi. Sasaran yang dituju ialah peningkatan kinerja dan daya saing BUMN, peningkatan pelayanan kepada masyarakat, serta peningkatan sumbangan terhadap keuangan negara.

Untuk mencapai sasaran tersebut, Kementerian Negara BUMN mengembangkan lima arah kebijakan, meliputi :

- a. Koordinasi dengan departemen/instansi terkait untuk penataan kebijakan industrial dan pasar BUMN terkait.
- b. Memetakan BUMN ke dalam kelompok BUMN *public service obligation* (PSO) dan kelompok BUMN komersial (*business oriented*).
- c. Melanjutkan langkah-langkah restrukturisasi yang semakin terarah dan efektif terhadap orientasi dan fungsi BUMN tersebut.

⁸² Sugiharto, dkk, *op. cit.*, hal. 132.

⁸³ Sugiharto, dkk, *op. cit.*, hal. 134.

⁸⁴ *Ibid.*, hal. 136.

⁸⁵ Kormen, *Kinerja dan Arah Kebijakan BUMN*, Business Review : The Indonesia Lighthouse of Business & State Enterprises, Media Bisnis & Manajemen, Edisi 03/Tahun 07/Juni 2008, hal. 11.

- d. Memantapkan penerapan prinsip-prinsip *Good Corporate Governance* (GCG).
- e. Mengoptimalkan sinergi antar BUMN agar dapat meningkatkan daya saing dan memberikan *multiplier effect* kepada perekonomian Indonesia.

Kontribusi BUMN terhadap perekonomian nasional dan keuangan negara diwujudkan dalam beberapa bentuk, yaitu :⁸⁶

- a. Dividen yang disetorkan ke APBN.
- b. Sumbangan terhadap APBN juga berasal dari dana hasil privatisasi, besarnya hasil privatisasi yang harus disumbangkan ke APBN telah ditetapkan oleh DPR.
- c. Sumbangan lainnya adalah dalam bentuk pajak, yang dari tahun ke tahun terus meningkat.
- d. Sumbangan BUMN dalam bentuk belanja modal atau investasi (*Capital Expenditure/Capex*), *Capex* berperan besar dalam menunjang pertumbuhan ekonomi dan penyerapan tenaga kerja.

Karakteristik BUMN di masa depan dapat digambarkan sebagai berikut :⁸⁷

- a. Berdaya saing global, terutama di bidang : *natural resource based, financial based, technology* dan *knowledge based, logistics and infrastructure based*.
- b. Kontribusi yang optimal kepada negara dan *stakeholders*.
- c. Struktur keuangan yang sehat dan kondisi operasional yang kuat.
- d. Instrumen pelaksanaan *public policy* yang handal. Sehingga dilakukan pemetaan BUMN yang mengarah pada terbentuknya *Superholding* BUMN.

Kendala dalam optimalisasi kinerja BUMN adalah sebagai berikut :⁸⁸

- a. Menyangkut landasan hukum pengelolaan BUMN. Jumlah aturan hukum yang melingkupi operasional BUMN jauh lebih banyak

⁸⁶ *Ibid.*, hal. 11 – 12.

⁸⁷ *Ibid.*, hal. 12 – 13.

⁸⁸ *Ibid.*, hal. 13.

dibanding yang mengatur korporasi swasta. Ini tentu berdampak pada tingkat daya saing BUMN terhadap swasta. Restrukturisasi keuangan BUMN tersendat pula karena peraturan perundang-undangan tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Tentang Perseroan Terbatas.

- b. Terkait dengan status aset BUMN. Aset BUMN adalah aset negara yang dipisahkan namun pengelolaannya tidak tunduk pada Undang-undang Keuangan Negara, khususnya Pasal 2 huruf g (sesuai dengan Undang-undang BUMN). Dampaknya BUMN tidak fleksibel dalam mengelola aset, sebagaimana halnya pengelolaan korporasi. Dalam hal penghapusan aset, BUMN harus tunduk pada mekanisme korporasi, namun penegak hukum masih berpegang pada Pasal 8 Undang-undang Nomor 49/Prp Tahun 1960. Untuk itu amat mendesak dilakukan penyesuaian terhadap ketentuan-ketentuan tersebut di atas, serta kesalahpahaman dengan instansi dan departemen terkait.
- c. Menyangkut PSO dan subsidi. Sesuai dengan Pasal 66 Undang-undang BUMN, maka dalam hal penugasan kepada BUMN, seluruh biaya harus ditanggung oleh pemerintah ditambah dengan margin. Apabila ketentuan ini dilakukan secara konsekuen, maka tidak akan terjadi masalah pada BUMN penerima subsidi dan BUMN yang menjalankan peran PSO. Namun yang terjadi selama ini ketentuan Undang-undang tersebut belum terlaksana sebagaimana mestinya, sehingga menimbulkan persoalan bagi BUMN bersangkutan.
- d. Menyangkut regulasi sektoral. Perlu dilakukan sinkronisasi dan harmonisasi regulasi sektoral untuk mendukung pelaksanaan kegiatan usaha BUMN. Misalnya undang-undang bidang kehutanan, pelayaran, kepelabuhan, telekomunikasi, dan pertambangan.

Dalam hal BUMN mengalami kerugian, dapat disebabkan karena *mismanagement* dan inefisiensi, mengemban fungsi PSO,

Universitas Indonesia

atau karena sebab lain. Untuk BUMN yang rugi karena faktor *mismanagement*, misal adanya praktek-praktek yang bertolak belakang dengan prinsip-prinsip GCG oleh jajaran direksi, maka jalan keluarnya adalah dengan melakukan *leadership reform* pada BUMN bersangkutan. Ada juga sejumlah BUMN yang rugi karena menjalankan tugas *public service obligation* (PSO), yang secara bisnis tidak menguntungkan.⁸⁹

Sedangkan mengenai BUMN dipandang sebagai badan publik, menteri BUMN tersebut juga berpendapat bahwa BUMN tidak dapat dikategorikan sebagai badan publik, karena BUMN adalah badan usaha bukan institusi pemerintah, sehingga (a) BUMN tidak dapat dijadikan sebagai subyek hukum dalam Rancangan Undang-undang Keterbukaan Informasi Publik. (b) untuk transparansi BUMN, akan dilaksanakan dengan mengacu pada ketentuan hukum Undang-undang BUMN dan Pasar Modal. (c) Selain itu keinginan untuk memasukkan BUMN sebagai badan publik akan menyebabkan adanya keterbukaan informasi yang berkaitan dengan rahasia dagang sebagaimana tercantum dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2000 tentang Rahasia Dagang.

3.4.3. BUMN di Negara Lain

BUMN di negara lain dibedakan menjadi kategori : utiliti publik dan industri vital. Utiliti publik seperti pos, telekomunikasi, listrik, gas, kereta api, dan penerbangan, sedangkan industri vital (strategis), yaitu minyak, batu bara, besi baja, perkapalan, dan otomotif.⁹⁰

Perusahaan utiliti publik harus dikontrol secara terbuka oleh wakil rakyat, pers, pemerintah, masyarakat, dan tidak boleh dikelola secara rahasia dimana hanya ada oknum birokrat, teknokrat, dan politisi yang mengatur tarif dan hanya secara subyektif tanpa konsultasi dan perhitungan secara cermat. Di negara kapitalis liberal,

⁸⁹ *Ibid.*, hal. 11.

⁹⁰ Ibrahim R, *op. cit.*, hal. 13.

perhitungan tarif utiliti publik didiskusikan lebih dulu secara terbuka, misalnya berapa margin keuntungan yang layak diperoleh. Kalaupun BUMN utiliti tidak boleh merugi dan sebaliknya harus memperoleh laba guna reinvestasi, depresi, dan ekspansi di masa depan. Namun, perolehan laba, tidak boleh dipaksakan karena monopoli dan tidak ada alternatif bagi konsumen yang bisa ditentukan sekehendak pengelola perusahaan.

Perusahaan negara yang *public utilities* boleh dan berhak mengambil keuntungan, tetapi dalam batas yang wajar, layak, patut, dan memenuhi kriteria yang dirumuskan secara kuantitatif dengan memperhatikan prinsip akuntansi yang sehat untuk menjamin *survival* dan pertumbuhan perusahaan.

Perkembangan perusahaan negara di negara lain, seiring dengan perkembangan politik dan demokrasi, karena diletakkan pada prinsip, kepastian hukum, ruang gerak, dan bentuknya, ditempatkan pada porsi yang sesungguhnya, kendati tidak steril dari pengaruh politik, tetapi kontrol publik sangat ketat.

Beberapa contoh perusahaan negara kelas dunia dari *emerging markets*, seperti :

- a. Cemex (semen) Meksiko yang mengoperasikan saham PT Semen Gresik;
- b. Petronas (minyak) Malaysia yang sukses dan melakukan investasi di Afrika Selatan dan Nigeria, dulu Petronas dibangun dengan bantuan Pertamina;
- c. Perusahaan listrik di Australia, berhasil mengelola dan memenuhi kebutuhan masyarakat dan tarifnya cenderung turun.
- d. Singapura mempunyai Singapore Airline, Singapore Seaport, Singapore Telecom, Temasek Holding, dsb. yang sangat unggul dalam bersaing di pasar global. Kunci sukses perusahaan-perusahaan tersebut adalah terdapatnya kesamaan titik pandang (*compatible objective*) antara pemerintah sebagai pembina dan/atau regulator dan manajemen BUMN, bahwa BUMN

Universitas Indonesia

selayaknya dikelola secara bisnis dan politisasi secara prinsip dihindarkan.⁹¹

Di Malaysia, perusahaan negara dibedakan menjadi tiga, yaitu :

- a. Perusahaan yang berada di bawah kewenangan atau otoritas suatu kementerian. Perusahaan ini dikontrol secara penuh oleh otoritas negara tersebut, di mana anggaran atau anggarannya berasal dari negara, tidak dikenakan pajak, dan diaudit oleh negara.
- b. Perusahaan yang bersifat lembaga semi-negara. Meski anggarannya berasal dari negara, namun lembaga bisnis ini dikontrol secara parsial oleh negara, tidak dikenakan pajak, dan diaudit oleh negara
- c. Perusahaan negara dalam bentuk BUMN bersifat independen atau tidak dikontrol oleh negara. Anggaran maupun modalnya pun tidak didukung oleh negara. Namun demikian perusahaan-perusahaan ini dikenakan sebagai wajib pajak. Selain itu, perusahaan BUMN ini tidak di audit oleh negara atau pemerintah, melainkan oleh auditor independen.⁹²

Pondasi untuk membangun BUMN adalah memahaminya sebagai sebuah perusahaan komersial yang harus dikelola secara efisien. Dalam bahasa yang lebih lengkap, adalah :

“A state owned enterprise, if runs as a commercial entity efficiently, with freedom of decision making and direct access to its revenue will be able to thrive in this era of globalisation.”⁹³

Di negara ini, BUMN yang dapat menjadi contoh adalah Petronas. Paling tidak terdapat empat hubungan khas antara pemerintah dengan Petronas sebagai BUMN. Pertama, tidak dibebani beban pelayanan sosial (*civil service rules and regulation*) dan bebas dari batasan dan pemikiran birokratik. Kedua, diberi keleluasaan

⁹¹ Sugiharto, dkk, *op. cit.*, hal. 67 – 68.

⁹² Sugiharto, dkk., *op. cit.*, hal. 173.

⁹³ *Ibid.*, hal. 179.

yang cukup untuk mengembangkan kapasitas bisnisnya. Ketiga diijinkan untuk memanfaatkan laba yang diperolehnya untuk meningkatkan investasinya. Keempat, didorong untuk kompetitif dan *business driven*.⁹⁴

Petronas dikelola sebagai sebuah perusahaan komersial (*commercial enterprise*). Hubungan dengan pemerintah dalam hal ini dengan kepala pemerintahan, yaitu perdana menteri, hanya pada tingkat konsultatif saja. Sementara, perusahaan secara konsisten dikelola dengan mengacu kepada prinsip-prinsip tata kelola yang baik atau *Good Corporate Governance* (GCG). Didalam penyelenggaraannya, dilarang adanya penyalahgunaan privelese (*abuse of privilege*).

Berkaitan dengan kualitas kepemimpinan. Di petronas, syarat seorang pemimpin ada tiga : mempunyai visi yang jelas, konsisten dalam menjalankan misi, dan manajemen yang kuat (*strong management*) yang ditunjukkan dengan manajemen yang pro-aktif dan *hands on*.⁹⁵

Amartya Sen (peraih Nobel Ekonomi 1998) menyatakan keamanan perlindungan ekonomi dan jaminan keterbukaan merupakan sisi-sisi dari suara hati ilmu ekonomi, artinya kedewasaan berdemokrasi akan mempengaruhi juga pemerataan dan kesejahteraan, bila tidak sejarah menunjukkan sebaliknya.⁹⁶

3.4.4. Pihak yang berwenang memeriksa BUMN

Sebagai akibat status badan hukum yang berdampak terhadap status hukum uang, maka hal ini berpengaruh pula pada lembaga atau badan yang berfungsi melakukan pengawasan dan pemeriksaan. Terhadap keuangan negara yang bersumber pada APBN, maka status keuangannya merupakan keuangan publik yang tunduk pada ketentuan peraturan perundang-undangan tentang keuangan negara.

⁹⁴ *Ibid.*, hal. 174.

⁹⁵ *Ibid.*, hal. 177.

⁹⁶ Ibrahim R, *op. cit.*, hal. 14.

Pengawasan terhadap keuangan negara dilakukan oleh auditor eksternal maupun auditor internal.⁹⁷

Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 (Pasca-Perubahan) menegaskan bahwa untuk memeriksa keuangan dan tanggung jawab keuangan negara, diadakan satu badan pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri, yaitu BPK. Kekuasaan BPK berdasarkan UUD 1945 (Pasca-Perubahan) adalah sebagai berikut :

- a. Lembaga Tinggi Negara yang diadakan untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara.
- b. Berwenang meminta, memberikan dan meneliti pertanggungjawaban atas penguasaan dan pengurusan keuangan negara serta mengusahakan keseragaman baik dalam tata cara pemeriksaan maupun dalam penatausahaan keuangan negara.
- c. Mengadakan dan menetapkan tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi.
- d. Melakukan penelitian dan penganalisaan terhadap pelaksanaan peraturan perundangan di bidang keuangan.
- e. Memeriksa tanggung jawab Pemerintah tentang keuangan negara dan semua pelaksanaan APBN berdasarkan ketentuan-ketentuan undang-undang.
- f. Menyampaikan hasil pemeriksaan tanggung jawab tentang keuangan negara kepada DPR.

Pasal 71 Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003, menyatakan bahwa :

- (1) Pemeriksaan laporan keuangan perusahaan dilakukan oleh auditor eksternal yang ditetapkan oleh RUPS untuk persero dan oleh Menteri untuk perum.
- (2) Badan Pemeriksa Keuangan berwenang melakukan pemeriksaan terhadap BUMN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁹⁷ Arifin P. Soeriaamadja, dkk., *Modul Hukum Anggaran Negara : Teori Dasar Hukum Keuangan Publik dan Konsep Badan Hukum*, Jakarta : Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007, hal. 11.

Pasal 6 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan menyatakan bahwa :

Ayat (1) :

“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.”⁹⁸

Ayat (4) :

”Dalam hal pemeriksaan dilaksanakan oleh akuntan publik berdasarkan ketentuan undang-undang, laporan hasil pemeriksaan tersebut wajib disampaikan kepada BPK dan dipublikasikan.”

Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara :

Pasal 3 ayat (2) menyatakan bahwa :

“Dalam hal pemeriksaan dilaksanakan oleh akuntan publik berdasarkan ketentuan undang-undang, laporan hasil pemeriksaan tersebut wajib disampaikan kepada BPK dan dipublikasikan.”

Pasal 22

(5) Tata cara penyelesaian ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berlaku pula bagi pengelola perusahaan umum dan perusahaan perseroan yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu

⁹⁸ Penjelasan Pasal 6 ayat (1) adalah sebagai berikut :

”Yang dimaksud dengan ”keuangan negara” meliputi semua unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam undang-undang yang mengatur tentang keuangan negara.

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.”

persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia, sepanjang tidak diatur dalam undang-undang tersendiri.

- (4) Tata cara penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh BPK setelah berkonsultasi dengan pemerintah.

Dengan demikian, dapat ditarik kesimpulan bahwa BPK dapat melakukan tuntutan perbendaharaan pada Pengelola BUMN/BUMD yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia, sepanjang tidak diatur dalam undang-undang tersendiri.⁹⁹ Selanjutnya, dalam Undang-undang Persero disebutkan pemeriksaan laporan keuangan perusahaan negara yang sudah dijual sebagian sahamnya ke publik harus diaudit oleh akuntan publik.¹⁰⁰

Sehubungan dengan kedudukan dan fungsi BPK, dikatakan oleh Assiddiqie bahwa dalam UUD 1945 yang asli kedudukan BPK dirumuskan secara sangat sumir dalam Pasal 23 ayat (5). Padahal, ketentuan mengenai Dewan Pertimbangan Agung diatur tersendiri di dalam BAB IV tentang Dewan Pertimbangan Agung. Oleh karena itu, bersamaan dengan penghapusan lembaga Dewan Pertimbangan Agung dari ketentuan UUD 1945, ketentuan baru mengenai Badan Pemeriksa ini ditempatkan dalam bab tersendiri, yaitu BAB VIII A tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Isinya juga dilengkapi sehingga menjadi 3 (tiga) pasal dan 7 (tujuh) ayat, yaitu Pasal 23E (tiga ayat), Pasal 23E (dua ayat), Pasal 23F (dua ayat) dan Pasal 23G (dua ayat).¹⁰¹

Berbeda dengan pemeriksaan terhadap BUMN yang modalnya berasal dari kekayaan yang dipisahkan. Sesuai dengan

⁹⁹ Badan Pemeriksa Keuangan, *Naskah Akademis Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan tentang Tuntutan Perbendaharaan pada Pengelola Badan Usaha Milik Negara/Daerah*, Konsep, Jakarta, 2007, hal. 12 – 13.

¹⁰⁰ Bagja Hidayat, *Audit Perusahaan Negara Harus Diserahkan ke BPK*, Ekonomi Bisnis, www.tempointeraktif.com, 10 Maret 2007.

¹⁰¹ W. Riawan Tjandra, *op. cit.*, hal. 23.

status hukum BUMN dalam bentuk perseroan terbatas, status uangnya bukan lagi merupakan keuangan negara. Sehingga dengan demikian BPK maupun 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.¹⁰²

Dari segi jangkauan pemeriksaannya, tugas BPK menjadi semakin luas. Ada tiga perluasan yang dapat dicatat di sini. *Pertama*, perluasan dari pemeriksaan atas pelaksanaan APBN dan APBD serta pengelolaan keuangan dan kekayaan negara dalam arti luas. *Kedua*, perluasan dalam arti hasil pemeriksaan yang dilakukan tidak saja dilaporkan kepada DPR di tingkat pusat, tetapi juga DPRD dan DPD propinsi serta DPRD kabupaten/kota sesuai tingkat kewenangannya masing-masing. *Ketiga*, perluasan juga terjadi terhadap lembaga atau lembaga/badan hukum yang menjadi objek pemeriksaan oleh BPK, yaitu dari sebelumnya hanya terbatas pada lembaga negara dan/atau pemerintahan yang merupakan subjek hukum tata negara dan/atau subjek hukum administrasi negara meluas sehingga mencakup pula organ-organ yang merupakan subjek hukum perdata seperti perusahaan daerah, BUMN atau perusahaan swasta yang di dalamnya terdapat kekayaan negara. Menurut Undang-undang Keuangan Negara yang berusaha menjabarkan lebih lanjut ketentuan UUD 1945 tentang BPK ini, badan ini juga dapat memeriksa keuangan negara yang terdapat dalam saham perusahaan daerah (BUMD) ataupun BUMN meskipun organ terakhir ini mutlak sebagai organ perdata. Sebenarnya ketiga perluasan itu dapat dikatakan sebagai penyimpangan, karena ketiganya bertentangan dengan pengertian asli UUD 1945. Akan tetapi ketentuan baru Pasal 23E, 23F, dan Pasal 23G UUD 1945 telah menentukannya secara baru, maka mau tidak mau harus dicatat

¹⁰² Arifin P. Soeriaatmadja, dkk., *Modul Hukum Anggaran Negara : Teori Dasar Hukum Keuangan Publik dan Konsep Badan Hukum*, op. cit., hal. 11.

sebagai perkembangan baru dalam sistem hukum administrasi keuangan negara di masa mendatang.¹⁰³

Pengawasan yang dilakukan lembaga di luar kelompok eksekutif. Hal itu dilakukan oleh BPK, yang menurut Pasal 2 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 diberikan kewenangan untuk melakukan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara. Lazimnya yang diperiksa oleh BPK adalah laporan keuangan secara lengkap, yang terdiri atas neraca, laporan realisasi anggaran (LRA), laporan arus kas (LAK), dan catatan atas laporan keuangan (CALK). Pemeriksaan tersebut menurut Pasal 4 meliputi : Pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 terdiri atas :¹⁰⁴

a. Pemeriksaan keuangan

Pemeriksaan Keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan.

b. Pemeriksaan kinerja

Pemeriksaan Kinerja adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas.

c. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

Pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah pemeriksaan atas hal-hal lain dibidang keuangan, pemeriksaan investigatif, dan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern pemerintah.

3.5. Transformasi Keuangan Negara menjadi Keuangan Badan Hukum/Badan Usaha Negara

Salah satu landasan teori dalam melakukan transformasi hukum, yaitu adanya hubungan hukum yang dilakukan subyek hukum yang terdiri

¹⁰³ W. Riawan Tjandra, *op. cit.*, hal. 24.

¹⁰⁴ *Ibid.*, hal. 139 – 140.

dari hak dan kewajiban. Hubungan hukum harus memiliki *will* (keinginan), karena tidak mungkin terjadi suatu hubungan hukum tanpa adanya *will*.¹⁰⁵

BUMN, khususnya persero adalah sebuah badan usaha berbadan hukum yang bertujuan untuk mencari keuntungan. Pada dasarnya badan hukum adalah badan yang dapat memiliki hak untuk melakukan perbuatan seperti manusia; memiliki kekayaan sendiri; dapat menjadi tergugat dan/atau menjadi penggugat di depan pengadilan.¹⁰⁶

Karakteristik suatu badan hukum adalah pemisahan harta kekayaan badan hukum dari harta kekayaan pemilik dan pengurusnya. Dengan demikian, suatu badan hukum yang berbentuk perseroan terbatas memiliki kekayaan yang terpisah dari kekayaan direksi (sebagai pengurus), komisaris (sebagai pengawas), dan pemegang saham (sebagai pemilik). Begitu juga kekayaan yayasan sebagai badan hukum terpisah dengan kekayaan pengurus yayasan dan anggota yayasan, serta pendiri yayasan. Selanjutnya kekayaan koperasi sebagai badan hukum terpisah dari kekayaan pengurus dan anggota koperasi. Sebagai contoh, andaikata kita memasukkan tanah Hak Milik sendiri sebagai modal PT, Hak Milik tadi berubah menjadi HGB atau HGU atas nama PT, bukan atas nama kita lagi. Kekayaan kita hanyalah saham sebagai bukti modal yang kita setor dan sebagai pemilik perusahaan. Dengan demikian kekayaan BUMN Persero maupun kekayaan BUMN Perum sebagai badan hukum bukanlah kekayaan negara.¹⁰⁷

Modal BUMN adalah penyertaan langsung dari kekayaan negara yang dipisahkan. Dengan pemisahan ini negara melakukan penyertaan di perusahaan tersebut sehingga demi hukum kekayaan negara tersebut telah menjadi kekayaan badan usaha. Jadi, secara yuridis modal BUMN adalah kekayaan perusahaan bukan lagi kekayaan negara.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Arifin P. Soeriaatmadja, *Hukum Keuangan Publik, op.cit.*, hal. 16.

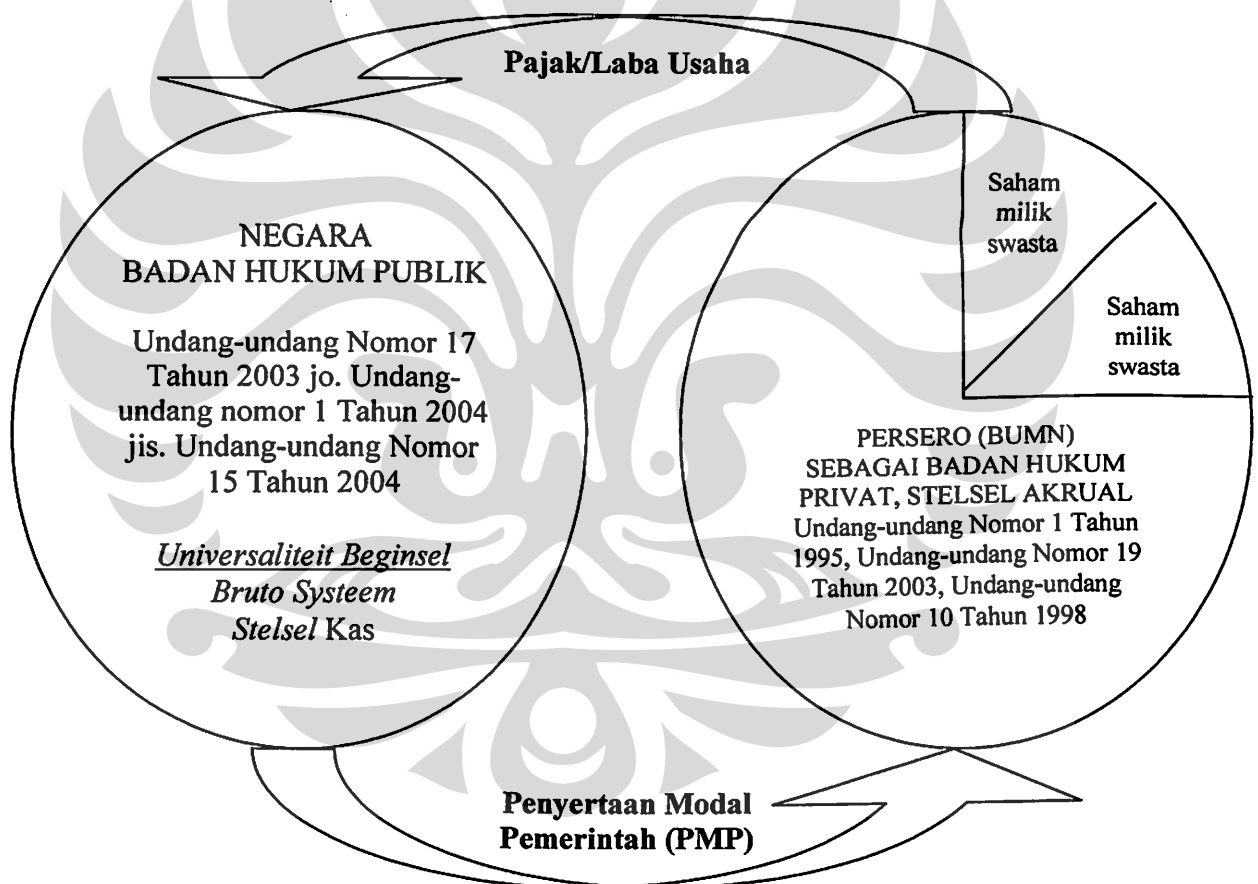
¹⁰⁶ Ridwan Khairandy, *Konsepsi Kekayaan Negara yang Dipisahkan dalam Perusahaan Perseroan*, Jurnal Hukum Bisnis, *BUMN : Masih Perlukah Dipertahankan?*, Volume 26-Nomor 1-Tahun 2007, Majalah, Jakarta : Yayasan Pengembang Hukum Bisnis, 2007, hal. 32.

¹⁰⁷ Erman Radjagukguk, *Pengertian Keuangan Negara dan Kerugian Negara*, http://www.bumn.go.id/download.php?fn=RAKBUMNKeuangan_dan_kerugian_negara_erman.p o, 22 Mei 2008.

¹⁰⁸ Ridwan Khairandy, *op. cit.*, hal. 32.

Kekayaan yang dipisahkan di sini adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk dijadikan modal BUMN. Setelah itu selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak didasarkan pada sistem APBN, namun didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.¹⁰⁹

Negara tidak memiliki kewenangan publik dalam sektor privat disebabkan status hukum kekayaan/keuangannya yang merupakan uang privat.¹¹⁰ Hal ini dikarenakan telah terjadi transformasi status hukum kekayaan/keuangan dari status hukum uang negara menjadi uang privat. Transformasi ini dapat digambarkan dalam bagan sebagai berikut :



Bagan 2. Transformasi Hukum Publik menjadi Uang Privat

¹⁰⁹ *Ibid.* hal. 33.

¹¹⁰ Arifin P. Soeriaatmadja mengemukakan konsep transformasi hukum status uang publik menjadi uang privat dalam berbagai kesempatan, yang pada dasarnya telah diakui lama pembedaan tersebut sebagai adanya diferensiasi kekayaan publik dan kekayaan privat sebagai bentuk batas-batas tanggung jawab negara dalam lapangan kekayaan negara.

Bagan di atas menjelaskan terjadinya transformasi status hukum uang negara dalam BUMN menjadi berstatus hukum privat. Negara dalam kedudukannya sebagai badan hukum publik menetapkan keputusan memisahkan keuangan negaranya untuk menjadi modal pendirian badan usaha milik negara. Ketika uang tersebut masuk ke dalam badan usaha milik negara, kedudukan negara tidak dapat dikatakan mewakili negara sebagai badan hukum publik.¹¹¹

Dalam hal sebuah perseroan terbatas 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, bilamana perseroan terbatas atau perusahaan umum tersebut menyetorkan uang pembayaran pajak tersebut ke kas negara atau kas daerah, maka pada saat itu uang privat tersebut terjadi transformasi hukum dari keuangan privat menjadi keuangan negara.¹¹²

Penyertaan modal negara dalam rangka pendirian dan penyertaan pada BUMN menurut Pasal 4 jo. Penjelasan Pasal 4 ayat (2) huruf b Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003, bersumber dari APBN, kapitalisasi cadangan, sumber lainnya antara lain keuntungan revaluasi aset.¹¹³

Dengan demikian, terputus beban dan tanggung jawab negara sebagai badan hukum publik di dalam lapangan sektor privat. Hal ini berarti, berdasarkan pada logika hukum, aspek kerugian yang terjadi dalam sektor privat bukan merupakan kerugian negara, tetapi kerugian dalam badan hukum sektor privat itu sendiri. Negara sebagai badan hukum publik tidak dapat menanggung resiko apapun dalam lapangan sektor privat, yang akan mengaburkan konsep negara sebagai institusi yang melayani kesejahteraan rakyat.

¹¹¹ Arifin P. Soeriaatmadja, dkk., *Modul Hukum Anggaran Negara : Arsitektur Keuangan Publik (Suatu Konsep Pengaturan Keuangan Negara dalam Bank BUMN)*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia : Jakarta, 2007, hal. 9 - 10.

¹¹² Arifin P. Soeriaatmadja, dkk., *Modul Hukum Anggaran Negara : Teori Dasar Hukum Keuangan Publik dan Konsepsi Badan Hukum*, *op. cit.*, hal. 9.

¹¹³ Arifin P. Soeriaatmadja, dkk., *Modul Hukum Anggaran Negara : Arsitektur Keuangan Publik (Suatu Konsep Pengaturan Keuangan Negara dalam Bank BUMN)*, *op. cit.*, hal. 9 - 10.

3.6. Paradoks Kerugian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Kerugian Negara

Dengan dilahirkannya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, maka seharusnya masalah hak dan kewajiban maupun dari setiap subyek hukum yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik yang berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara sebagai badan hukum menjadi jelas, namun ternyata undang-undang tersebut justru memberikan pemahaman yang keliru tentang pengertian keuangan negara.¹¹⁴

Negara, daerah sebagai subyek hukum maupun subyek hukum dalam bentuk badan hukum publik lainnya, seperti Bank Indonesia, serta badan-badan hukum perdata seperti BUMN, BUMD seharusnya didudukkan pada posisi hukum yang mandiri. Demikian pula agar kedudukan hukum dari setiap subyek hukum berada dalam lingkungan kuasa hukum (*rechtsgebied*) masing-masing, dan agar tidak terjadi tumpang tindih, diperlukan pendekatan rumusan keuangan negara dari segi badan hukum atau subyek hukum sebagai pendukung hak dan kewajibannya yang dapat dinilai dengan uang.

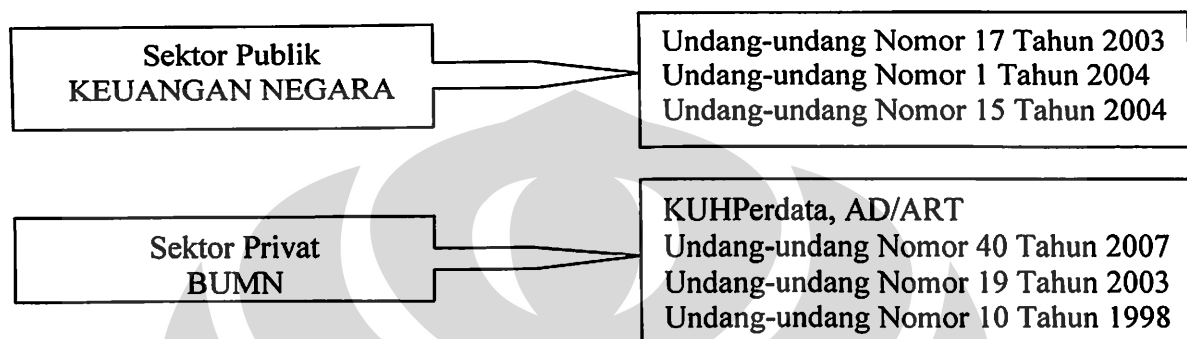
Berdasarkan kedudukannya dalam masing-masing lingkungan kuasa hukum (*rechtsgebied*), maka fungsi “badan hukum” sebagai pengelola keuangan negara, daerah, dan keuangan BUMN, BUMD menjadi sangat penting, mengingat sebagai subyek hukum, badan-badan hukum yang melaksanakan obyektif tersebut di atas, mempunyai hak mempertahankan kepentingannya, maupun melaksanakan kewajiban hukumnya dalam lalu lintas hukum dan sesuai dengan hukum positif.¹¹⁵ 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

¹¹⁴ *Ibid.*, hal 1- 2.

¹¹⁵ *Ibid.*

kebijakan negara tidak dapat mengklasifikasikan kekayaan/keuangan sektor privat kekayaan/keuangan negara.

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



Bagan 3. Arsitektur Keuangan Publik

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 tata tanggung jawab keuangan sektor privat memiliki kapasitas hukum privat di mana ketentuan yang mengaturnya adalah peraturan perundang-undangan yang bersifat privat. Negara tidak dapat memaksakan regulasi pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara terhadap sektor privat sebagai bentuk perluasan identifikasi korupsi. Oleh sebab itu, negara dan lembaga negara apapun tidak memiliki kewenangan apapun dalam lapangan hukum privat yang menyebabkan badan usaha milik negara tidak mampu menjalankan kemandiriannya sebagai badan hukum

Keikutsertaan pemerintah dalam perseroan 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 KUHPerdara.

Apabila tanggung jawab untuk mengganti rugi tersebut dibebankan kepada pemerintah sebagai badan hukum publik, dikhawatirkan pelayanan publik akan terganggu. Demikian pula dengan perencanaan dan pekerjaan pemerintah tidak akan terlaksana dengan baik disebabkan adanya tuntutan dan gugatan perdata yang diajukan oleh pihak lain terhadap pemerintah sebagai badan hukum perdata (negara sebagai badan hukum *sui generis*).¹¹⁶

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003, perusahaan perseroan (persero) adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki Republik Indonesia yang tujuannya mengejar keuntungan. Berdasarkan definisi tersebut dapat ditarik unsur-unsur yang melekat di dalam persero, yakni :¹¹⁷

- a. Persero adalah badan usaha.
- b. Persero adalah perseroan terbatas.

Oleh karena itu, pendirian dan pengelolaannya harus tunduk pada Undang-undang Perseroan Terbatas, dengan beberapa pengecualian. Secara yuridis, modal yang disertakan dalam perseroan bukan lagi menjadi kekayaan orang menyertakan modal, tetapi menjadi kekayaan perseroan itu sendiri. Dengan karakteristik yang 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.¹¹⁸

Dalam hal mengelola keuangan negara, prinsip pengelolaan keuangannya menganut asas yang dinamakan asas “universalitas”, dimana setiap penerimaan yang dilakukan oleh negara, tidak dapat digunakan langsung untuk pengeluaran, tetapi harus disetorkan sepenuhnya pada

¹¹⁶ Arifin P. Soeriaatmadja, dkk., *Modul Hukum Anggaran Negara : Aspek Hukum Kerugian Negara pada Perseroan Terbatas yang Sahamnya antara lain Dimiliki oleh Pemerintah*, Jakarta : Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007, hal. 9 – 10.

¹¹⁷ Arifin P. Soeriaatmadja, dkk., *Modul Hukum Anggaran Negara : Arsitektur Keuangan Publik (Suatu Konsep Pengaturan Keuangan Negara dalam Bank BUMN)*, *op. cit.*, hal. 34 – 35.

¹¹⁸ *Ibid.*, hal. 35.

waktunya ke kas negara bagi penerimaan negara. Namun, tidak demikian halnya dengan pengurusan dan pertanggungjawaban keuangan BUMN dimana terhadapnya tidak berlaku asas “universalitas”, karena BUMN dapat langsung menggunakan penerimaannya untuk operasional perusahaan, sehingga setiap penerimaan BUMN adalah bukan merupakan penerimaan negara atau penerimaan daerah yang harus disetorkan ke Kas Negara atau Kas Daerah.¹¹⁹

Pasal 5 ayat 1 dan 20 Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 mengatakan bahwa pengurusan BUMN dilakukan oleh direksi. Direksi bertanggung jawab secara penuh atas pengurusan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN serta mewakili BUMN baik di dalam maupun di luar pengadilan. Mengingat persero adalah PT, pembahasan kewajiban dan tanggung jawab direksi persero harus diundangkan didasarkan Undang-undang Perseroan Terbatas.¹²⁰

Apabila direksi bersalah baik karena kesengajaan maupun lalai dalam menjalankan kewajibannya atau dengan kata lain melakukan pelanggaran terhadap kewajiban fidusia berakibat pada timbulnya tanggung jawab pribadi direksi. Sehubungan hal ini, Pasal 85 ayat (2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 menentukan, bahwa setiap anggota direksi bertanggung jawab penuh secara pribadi apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya untuk kepentingan dan usaha perseroan.¹²¹ Sepanjang direksi bertindak dengan itikad dan semata-mata untuk kepentingan perseroan, tetapi ternyata perseroan tetap menderita kerugian, tidak serta merta kerugian tersebut menjadi beban tanggung jawab pribadi direksi.¹²²

Tindakan yang dilakukan beberapa direksi persero yang menjalankan perusahaan, termasuk melakukan investasi yang dianggap merugikan negara dan kemudian dituduh melakukan tindak pidana korupsi patut dipertanyakan kebenarannya atau ketepatannya. Hal ini juga bukan

¹¹⁹ Arifin P. Soeriaatmadja, dkk., *Modul Hukum Anggaran Negara : Teori Dasar Hukum Keuangan Publik dan Konsepsi Badan Hukum*, op. cit., hal. 10 – 11.

¹²⁰ *Ibid.*, hal. 37.

¹²¹ *Ibid.*, hal. 38.

¹²² *Ibid.*

berarti direksi yang karena tindakannya dalam transaksi bisnis menimbulkan kerugian bagi perseroan tidak dapat dimintakan tanggung jawabnya atau dilakukan upaya hukum. Negara sebagai pemegang saham dapat melakukan gugatan perdata terhadap direksi tersebut karena melanggar kewajiban *fiduciary duty*. Direksi yang bersangkutan dapat pula dituntut secara pidana misalnya atas tuduhan melakukan penggelapan, pemalsuan data atau laporan keuangan, dan tindak pidana perbankan.¹²³

Prof. Erman Rajagukguk dalam makalahnya “*Pengertian Keuangan dan Kerugian Negara*” menyatakan bahwa karakteristik suatu badan hukum adalah pemisahan harta kekayaan badan hukum dari harta kekayaan pemilik dan pengurusnya. Dengan demikian kekayaan BUMN Persero adalah sebagai badan hukum bukanlah kekayaan negara. Ketika menghadapi kredit bermasalah (*non-performing loan/ NPL*) bank PT BRI (Persero) Tbk., PT Bank Mandiri (Persero) Tbk. Menteri Keuangan meminta fatwa Mahkamah Agung. Mahkamah Agung dalam fatwanya menyatakan bahwa tagihan bank BUMN bukan tagihan negara karena bank BUMN persero tunduk pada undang-undang perseroan terbatas. Dengan demikian Mahkamah Agung berpendapat kekayaan negara terpisah dari kekayaan BUMN Persero.¹²⁴

Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah :¹²⁵

Pasal I

”Ketentuan Pasal 19 dan Pasal 20 dalam Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah, dihapus.”

¹²³ *Ibid.*, hal. 38 – 39.

¹²⁴ Yunus Husein, *Penentuan tentang Kerugian Negara Dikaitkan dengan Pelaksanaan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Makalah, Seminar Nasional tentang Penentuan Kerugian Negara Dikaitkan dengan Pelaksanaan Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Jakarta : Pusat Pendidikan dan Pelatihan Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Tanggal 15 Mei 2008.

¹²⁵ Tanggal 6 Oktober 2006; Lembaran Negara Tahun 2006 Nomor 83; Tambahan Lembaran Negara Nomor 4652.

Pasal II huruf a.

”Pengurusan piutang perusahaan negara/daerah untuk selanjutnya dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang perseroan terbatas dan Badan Usaha Milik Negara beserta peraturan pelaksanaannya.”

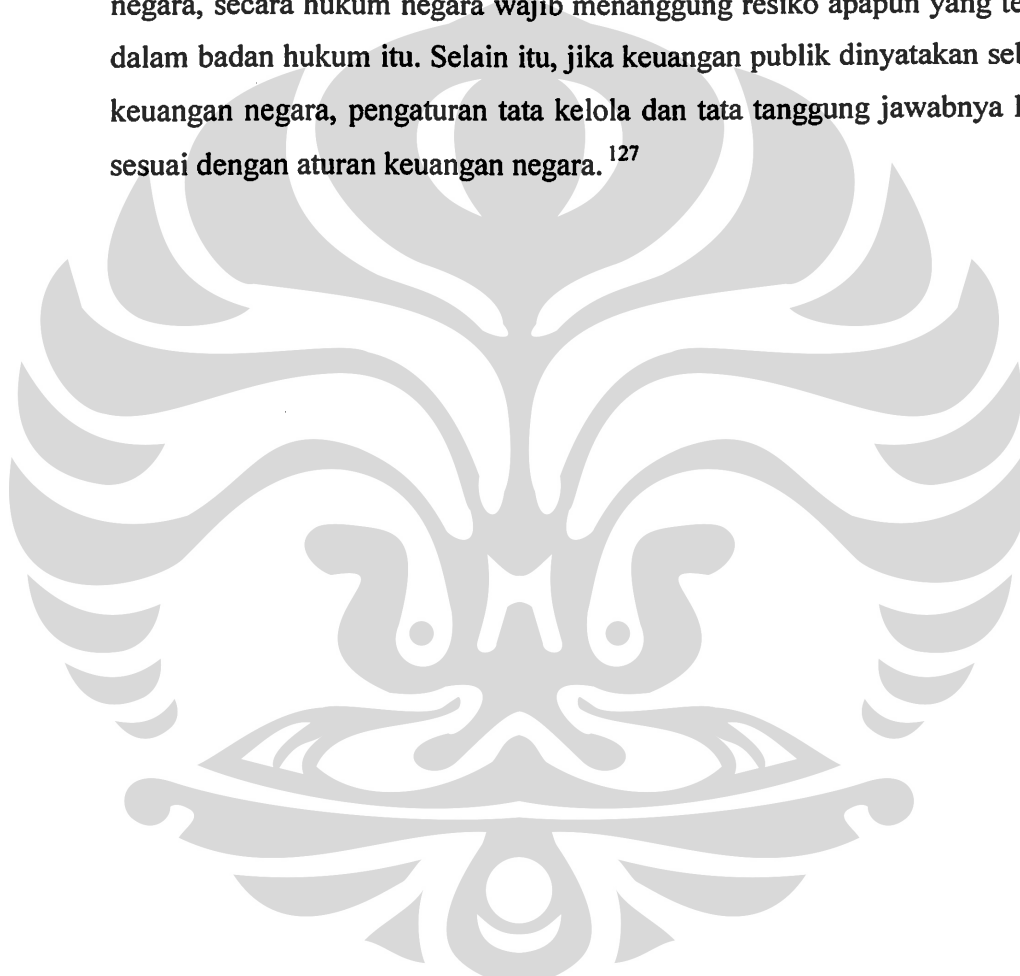
Penjelasan

”Pertimbangan untuk meninjau kembali pengaturan penghapusan piutang perusahaan negara/daerah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah dilandaskan pada pemikiran bahwa sesuai Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara sebagai hukum positif yang mengatur BUMN, secara tegas dalam Pasal 4 menyatakan bahwa kekayaan negara yang dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 4 Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tersebut juga ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan ”dipisahkan” adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.”

Mungkin dapat dikemukakan sebagai bukti terpisahnya negara sebagai badan hukum publik dengan keuangannya dalam bentuk saham dalam pesero, akan jelas terlihat bilamana persero tersebut mengalami kerugian dan dinyatakan pailit maka pernyataan pailit tersebut tidak mengakibatkan negara pailit pula. Di samping itu, pencampuradukan 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.¹²⁶

Dengan demikian, menjadi sangat berbahaya dan beresiko yang besar jika ada yang menyatakan keuangan publik sebagai keuangan negara. Maksudnya, keuangan publik yang ditujukan pada keuangan negara itu sendiri, keuangan daerah, keuangan badan usaha milik negara, dan keuangan badan usaha milik daerah dinyatakan sebagai keuangan negara. Apabila suatu negara mendesain konsep keuangan publiknya sebagai keuangan negara, secara hukum negara wajib menanggung resiko apapun yang terjadi dalam badan hukum itu. Selain itu, jika keuangan publik dinyatakan sebagai keuangan negara, pengaturan tata kelola dan tata tanggung jawabnya harus sesuai dengan aturan keuangan negara.¹²⁷



¹²⁶ Arifin P. Soeriaatmadja, dkk., *Modul Hukum Anggaran Negara : Aspek Hukum Kerugian Negara pada Perseroan Terbatas yang Sahamnya antara lain Dimiliki oleh Pemerintah*, op. cit., hal. 17 – 19.

¹²⁷ Arifin P. Soeriaatmadja, dkk., *Modul Hukum Anggaran Negara : Arsitektur Keuangan Publik (Suatu Konsep Pengaturan Keuangan Negara dalam Bank BUMN)*, op. cit., hal. 3 - 10.

BAB 4

PENYELESAIAN GANTI KERUGIAN TERHADAP PENGELOLA BADAN USAHA MILIK NEGARA

4.1. Pengertian Pengelola BUMN

Pengelola Badan Usaha Milik Negara secara rinci tidak diterangkan dalam peraturan perundang-undangan, namun dalam Penjelasan Pasal 10 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan menjelaskan bahwa yang dimaksud "pengelola" termasuk pegawai perusahaan negara/daerah dan lembaga atau badan lain. Dengan demikian, dapat diartikan bahwa pihak yang disebut sebagai "pengelola" pada suatu badan usaha milik negara adalah direksi, komisaris, dan seluruh pegawai yang menjalankan pengelolaan operasional perusahaan sehari-hari.

4.2. Dasar Hukum Penyelesaian Ganti Kerugian

Dasar hukum penyelesaian ganti kerugian, dalam hal ini tidak terlepas dari ruang lingkup keuangan negara sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Penyelesaian ganti kerugian ini diatur mengenai penyelesaian ganti kerugian terhadap bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, dan pada pengelola BUMN. Pada BUMN selalu dikaitkan bersama-sama dengan BUMD, sebagai bagian dari harta kekayaan negara/daerah yang dipisahkan dari APBN/APBD. Dasar hukum tersebut adalah sebagai berikut :¹

- a. Pasal 35 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, mengatur tentang kerugian negara sebagai berikut :
 - (1) Setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan negara diwajibkan mengganti kerugian dimaksud.

¹ Badan Pemeriksa Keuangan, *Naskah Akademis Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan tentang Tuntutan Perbendaharaan pada Pengelola Badan Usaha Milik Negara/Daerah*, Konsep, 2008, hal. 23.

- (2) Setiap orang yang diberi tugas menerima, menyimpan, membayar, dan/atau menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara adalah bendahara yang wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada BPK.
 - (3) Setiap bendahara sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian keuangan negara yang berada dalam pengurusannya.
 - (4) Ketentuan mengenai penyelesaian kerugian negara diatur di dalam undang-undang mengenai perbendaharaan negara.
- b. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara pada :
- 1). Pasal 1 angka 1 yang menyatakan bahwa perbendaharaan negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.
 - 2). Pasal 1 angka 14 yang menyatakan bahwa bendahara adalah setiap orang atau badan yang diberi tugas untuk dan atas nama negara/daerah, menerima, menyimpan dan membayar/~~menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang~~ negara/daerah.
 - 3). Pasal 1 angka 22 yang menyatakan bahwa ~~kerugian negara~~ adalah kekurangan uang, surat berharga dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.
 - 4). Pasal 2, perbendaharaan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 meliputi penyelesaian kerugian negara/daerah, perumusan standar, kebijakan, serta sistem dan prosedur yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD.
 - 5). Pasal 59
 - (1) Setiap kerugian negara/daerah yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus segera

diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

- (2) Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang dibebankan kepadanya secara langsung merugikan keuangan negara, wajib mengganti kerugian tersebut.
- (3) Setiap pimpinan kementerian negara/lembaga/kepala satuan kerja perangkat daerah dapat segera melakukan tuntutan ganti rugi, setelah mengetahui bahwa dalam kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah yang bersangkutan terjadi kerugian akibat perbuatan dari pihak mana pun.

6). Pasal 60

- (1) Setiap kerugian negara wajib dilaporkan oleh atasan langsung atau kepala kantor kepada menteri/pimpinan lembaga dan diberitahukan kepada BPK selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah kerugian negara itu diketahui.
- (2) Segera setelah kerugian negara tersebut diketahui, kepada bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang nyata-nyata melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (2) segera dimintakan surat pernyataan kesanggupan dan/atau pengakuan bahwa kerugian tersebut menjadi tanggung jawabnya dan bersedia mengganti kerugian negara dimaksud.
- (3) Jika surat keterangan tanggung jawab mutlak tidak mungkin diperoleh atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian negara, menteri/pimpinan lembaga yang bersangkutan segera mengeluarkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian sementara kepada yang bersangkutan.

7). Pasal 61

- (1) Setiap kerugian daerah wajib dilaporkan oleh atasan langsung atau kepala satuan kerja perangkat daerah kepada gubernur/bupati/walikota dan diberitahukan kepada BPK selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah kerugian daerah itu diketahui.
- (2) Segera setelah kerugian daerah tersebut diketahui, kepada bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang nyata-nyata melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (2) dapat segera dimintakan surat pernyataan kesanggupan dan/atau pengakuan bahwa kerugian tersebut menjadi tanggung jawabnya dan bersedia mengganti kerugian daerah dimaksud.
- (3) Jika surat keterangan tanggung jawab mutlak tidak mungkin diperoleh atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian daerah, gubernur/bupati/walikota yang bersangkutan segera mengeluarkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian sementara kepada yang bersangkutan.

8). Pasal 62

- (1) Pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh BPK.
- (2) Apabila dalam pemeriksaan kerugian negara/daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditemukan unsur pidana, BPK menindaklanjutinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- (3) Ketentuan lebih lanjut tentang pengenaan ganti kerugian negara terhadap bendahara diatur dalam undang-undang mengenai pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

9). Pasal 63

- (1) Pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota.
- (2) Tata cara tuntutan ganti kerugian negara/daerah diatur dengan peraturan pemerintah.

10). Pasal 64

- (1) Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, dan pejabat lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara/daerah dapat dikenai sanksi administratif dan/atau sanksi pidana.
- (2) Putusan pidana tidak membebaskan dari tuntutan ganti rugi.

11). Pasal 65

Kewajiban bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain untuk membayar ganti rugi, menjadi kedaluwarsa jika dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diketahuinya kerugian tersebut atau dalam waktu 8 (delapan) tahun sejak terjadinya kerugian tidak dilakukan penuntutan ganti rugi terhadap yang bersangkutan.

12). Pasal 66

- (1) Dalam hal bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang dikenai tuntutan ganti kerugian negara/daerah berada dalam pengampuan, melarikan diri, atau meninggal dunia, penuntutan dan penagihan terhadapnya beralih kepada pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris, terbatas pada kekayaan yang dikelola atau diperolehnya, yang berasal dari bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang bersangkutan.
- (2) Tanggung jawab pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris untuk membayar ganti kerugian negara/daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi hapus apabila dalam waktu 3 (tiga) tahun sejak keputusan pengadilan yang menetapkan

pengampuan kepada bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang bersangkutan, atau sejak bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang bersangkutan diketahui melarikan diri atau meninggal dunia, pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris tidak diberi tahu oleh pejabat yang berwenang mengenai adanya kerugian negara/daerah.

13). Pasal 67

(1) Ketentuan penyelesaian kerugian negara/daerah sebagaimana diatur dalam Undang-undang ini berlaku pula untuk uang dan/atau barang bukan milik negara/daerah, yang berada dalam penguasaan bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang digunakan dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.

(2) Ketentuan penyelesaian kerugian negara/daerah dalam Undang-undang ini berlaku pula untuk pengelola perusahaan negara/daerah dan badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara, sepanjang tidak diatur dalam undang-undang tersendiri.

c. Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

1). Pasal 22

(1) BPK menerbitkan surat keputusan penetapan batas waktu pertanggungjawaban bendahara atas kekurangan kas/barang yang terjadi, setelah mengetahui ada kekurangan kas/barang dalam persediaan yang merugikan keuangan negara/daerah.

(2) Bendahara dapat mengajukan keberatan atau pembelaan diri kepada BPK dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima surat keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

(3) Apabila bendahara tidak mengajukan keberatan atau pembelaan dirinya ditolak, BPK menetapkan surat keputusan pembebanan

penggantian kerugian negara/daerah kepada bendahara bersangkutan.

- (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 pada ayat (4) berlaku pula bagi pengelola perusahaan umum dan perusahaan perseroan yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia, sepanjang tidak diatur dalam undang-undang tersendiri.

2). Pasal 23

- (1) Menteri/ pimpinan lembaga/ gubernur/ bupati/ walikota/ direksi perusahaan negara dan badan-badan lain yang mengelola keuangan negara melaporkan penyelesaian kerugian negara/daerah kepada BPK selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari setelah diketahui terjadinya kerugian negara/daerah dimaksud.
- (2) BPK memantau penyelesaian pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara dan/atau pejabat lain pada kementerian negara/lembaga/ pemerintah daerah.

3). Penjelasan Umum Huruf E

Sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 62 ayat (3) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-undang ini mengatur lebih lanjut tentang pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara. BPK menerbitkan surat keputusan penetapan batas waktu pertanggung jawaban bendahara atas kekurangan kas/barang yang terjadi, setelah mengetahui ada kekurangan kas/barang dalam persediaan yang merugikan keuangan negara/daerah. Bendahara tersebut dapat mengajukan keberatan terhadap putusan BPK. Pengaturan tata cara penyelesaian ganti

kerugian negara/daerah ini ditetapkan oleh BPK setelah berkonsultasi dengan pemerintah. Ketentuan tersebut menguraikan tentang ruang lingkup pengertian keuangan negara, kewenangan BPK untuk menetapkan tuntutan perbendaharaan.

d. Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan

1). Pasal 1 angka 15 dan 16

Angka 15

Kerugian Negara/Daerah adalah kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

Angka 16

Ganti Kerugian adalah sejumlah uang atau barang yang dapat dinilai dengan uang yang harus dikembalikan kepada negara/daerah oleh seseorang atau badan yang telah melakukan perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

2). Pasal 10

- (1) 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.

Penjelasan

Yang dimaksud "pengelola" termasuk pegawai perusahaan negara/daerah dan lembaga atau badan lain.

Yang dimaksud dengan "Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah" adalah perusahaan negara/daerah yang sebagian besar atau seluruh modalnya dimiliki oleh negara/daerah.

- (2) Penilaian kerugian keuangan negara dan/atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan BPK.

Penjelasan

Cukup Jelas

- (3) Untuk menjamin pelaksanaan pembayaran ganti kerugian, BPK berwenang memantau :
- a. Penyelesaian ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah terhadap pegawai negeri bukan bendahara dan pejabat lain;
 - 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; dan
 - c. Pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.
 - d. Hasil pemantauan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diberitahukan secara tertulis kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya.

Penjelasan

Huruf a

Yang dimaksud dengan "pejabat lain" adalah pejabat negara dan pejabat penyelenggara pemerintahan yang tidak berstatus sebagai pejabat negara.

Huruf b

Cukup jelas.

Huruf c

Penyelesaian ganti kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum pihak ketiga dilaksanakan melalui proses peradilan.

3). Pasal 11

BPK dapat memberikan :

- a. Pendapat kepada DPR, DPD, DPRD, Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah, Lembaga Negara Lain, Bank

Universitas Indonesia

- Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, Yayasan, dan lembaga atau badan lain, yang diperlukan karena sifat pekerjaannya;
- b. Pertimbangan atas penyelesaian kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh pemerintah pusat/pemerintah daerah; dan/atau
 - c. Keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah.
- e. Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

1). Pasal 39

Menteri tidak bertanggung jawab atas segala akibat perbuatan hukum yang dibuat perum dan tidak bertanggung jawab atas kerugian perum melebihi nilai kekayaan negara yang telah dipisahkan ke dalam perum, kecuali apabila Menteri :

- a. Baik langsung maupun tidak langsung dengan itikad buruk memanfaatkan perum semata-mata untuk kepentingan pribadi;
- b. Terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh perum; atau
- c. Langsung maupun tidak langsung secara melawan hukum menggunakan kekayaan perum.

2). Pasal 42

- (1) Setiap tahun buku perum wajib menyisihkan jumlah tertentu dari laba bersih untuk (2) cadangan.
- (2) Penyisihan laba bersih sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan sampai cadangan mencapai sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) dari modal perum.
- (3) Cadangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), yang belum mencapai jumlah sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), hanya dapat dipergunakan untuk menutup kerugian yang tidak dapat dipenuhi oleh cadangan lain.

3). Pasal 55

- (1) Direksi hanya dapat mengajukan permohonan ke pengadilan negeri agar perum dinyatakan pailit berdasarkan persetujuan Menteri.
- (2) Dalam hal kepailitan terjadi karena kesalahan atau kelalaian direksi dan kekayaan perum tidak cukup untuk menutup kerugian akibat kepailitan tersebut, setiap anggota direksi secara tanggung renteng bertanggung jawab atas kerugian tersebut.
- (3) Anggota direksi yang dapat membuktikan bahwa kepailitan bukan karena kesalahan atau kelalaiannya tidak bertanggung jawab secara tanggung renteng atas kerugian tersebut.
- (4) Dalam hal tindakan direksi menimbulkan kerugian bagi perum sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Menteri mewakili perum untuk melakukan tuntutan atau gugatan terhadap direksi melalui pengadilan.

Undang-undang BUMN ini sama sekali tidak mengatur tentang kerugian negara/daerah. Pengaturan tentang kerugian adalah kerugian perusahaan dan bukan kerugian negara pada BUMN yang berbentuk perum. Kerugian untuk BUMN yang berbentuk Persero diatur dalam Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.² Meskipun Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 mengatur tentang kerugian pada perum, tetapi pengaturan kerugian negara pada perum tersebut sama dengan pengaturan yang diterapkan pada persero, yaitu :

- 1). Bentuk pertanggungjawaban pribadi terhadap kerugian yang menimpa BUMN adalah terbatas hanya pada sahamnya, kecuali apabila :
 - a). Baik langsung maupun tidak langsung dengan itikad buruk memanfaatkan BUMN semata-mata untuk kepentingan pribadi;

² Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106; Tambahan Lembaran Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 4756.

- b). Terlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh BUMN; atau
 - c). Langsung maupun tidak langsung secara melawan hukum menggunakan kekayaan BUMN.
 - d). Terjadi kesalahan direksi dalam menjalankan perusahaan dan cadangan perusahaan tidak cukup untuk menanggulangnya maka Direksi akan dikenakan tanggung renteng.
- 2). Atas nama perseroan, pemegang saham yang mewakili paling sedikit 1/10 (satu per sepuluh) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara dapat mengajukan gugatan melalui pengadilan negeri terhadap anggota direksi yang karena kesalahan atau kelalaiannya menimbulkan kerugian pada perseroan,³ hal tersebut dapat dianalogikan penyelesaian kerugian pada BUMN disediakan oleh Undang-undang melalui gugatan perdata yang diajukan oleh Menteri untuk BUMN yang berbentuk perum atau pemilik saham yang memiliki sekurang-kurangnya 1/10 bagian (satu persepuluh) untuk BUMN yang berbentuk Persero.
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 jo. Peraturan Pemerintah 33 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah. Pasal 38 angka 5) menyatakan bahwa :
Penghapusan secara bersyarat atas piutang negara/daerah dari pembukuan dilaksanakan dengan ketentuan : dalam hal piutang adalah berupa tuntutan ganti rugi, setelah piutang ditetapkan sebagai PSBDT dan terbitnya rekomendasi penghapusan secara bersyarat dari BPK.
 - g. Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara terhadap Bendahara.

4.3. Penyelesaian Ganti Kerugian terhadap Pengelola BUMN

Untuk menghindari terjadinya kerugian keuangan negara/daerah akibat tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang, dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini ditegaskan bahwa setiap kerugian negara/daerah

³ Pasal 97 ayat (6) Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang harus diganti oleh pihak yang bersalah. Dengan penyelesaian kerugian tersebut negara/daerah dapat dipulihkan dari kerugian yang telah terjadi.⁴

Penyelesaian kerugian negara/daerah merupakan suatu rangkaian proses pemulihan keuangan negara/daerah, setelah terjadinya kerugian negara/daerah. Proses ini dapat dilakukan melalui mekanisme yang diatur dalam hukum administrasi negara berdasarkan undang-undang di bidang keuangan negara dan mekanisme yang diatur dalam hukum pidana berdasarkan Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001. Berdasarkan ketentuan Pasal 62 dan 63 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, mekanisme melalui hukum administrasi negara ini dibagi dua, yaitu mekanisme yang dilakukan oleh BPK untuk kerugian negara/daerah yang diakibatkan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara, dan oleh pemerintah untuk kerugian negara/daerah yang diakibatkan oleh pegawai negeri bukan bendahara.⁵

Pasal 62 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 menegaskan : “pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh BPK”, hal ini kemudian ditegaskan lagi oleh Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 yang memberikan kewenangan pada BPK untuk “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”. Selanjutnya Pasal 67 ayat (2) menegaskan bahwa “ketentuan penyelesaian kerugian negara/daerah dalam Undang-undang ini berlaku pula untuk pengelola perusahaan negara/daerah dan badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara, sepanjang tidak diatur

⁴ Badan Pemeriksa Keuangan, *Naskah Akademis Rancangan Undang-undang Pengganti Undang-undang Nomor 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan*, Jakarta, April 2005, hal. 8.

⁵ Badan Pemeriksa Keuangan, *Modul Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah*, Jakarta : Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pegawai BPK RI, 2007, hal. 1.

dalam undang-undang tersendiri". Dalam hal kerugian negara/daerah tersebut terdapat unsur tindak pidana korupsi (TPK) yang memenuhi unsur-unsur dalam ketentuan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999, maka proses penuntutan dilakukan melalui proses peradilan.

Pasal 4 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 menegaskan bahwa pengembalian kerugian negara/daerah tidak menghapuskan dipidanya pelaku tindak pidana, hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 64 ayat (2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 yang menyatakan "putusan pidana tidak membebaskan dari tuntutan ganti rugi".

Jelaslah pelaku atau penanggung jawab yang mengakibatkan terjadinya kerugian negara/daerah atau perkonomian negara harus dituntut untuk mengembalikan/memulihkan kerugian negara/daerah, baik melalui proses penyelesaian kerugian negara/daerah yang dilaksanakan oleh internal instansi yang anggarannya dirugikan maupun oleh instansi yang khusus memiliki wewenang melakukan penuntutan terhadap penanggung jawab berdasarkan ketentuan yang diatur dalam hukum administrasi negara maupun penuntutan oleh institusi yang memiliki wewenang untuk memproses secara pidana berdasarkan ketentuan yang diatur dalam hukum pidana.⁶

Apabila terjadi kerugian negara/daerah maka setiap pejabat negara, pegawai negeri bukan bendahara, pengelola perusahaan negara/daerah dan badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara dan bendahara yang disebabkan oleh tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang baik langsung atau tidak langsung sehingga merugikan keuangan negara/daerah harus segera diselesaikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan diwajibkan mengganti kerugian dimaksud.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 22 dan Pasal 59 ayat (2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, serta Pasal 1 angka 15 Tahun 2006 tentang BPK, ada 5 (lima) unsur kerugian negara/daerah, yaitu :⁷

⁶ *Ibid.*, hal. 2.

⁷ *Ibid.*, hal. 9.

- a. Adanya pelaku/penanggung jawab;
- b. Adanya kekurangan uang, surat berharga, dan barang;
- c. Adanya kerugian yang jumlahnya nyata dan pasti;
- d. Adanya tindakan melanggar hukum atau kelalaian;
- e. Adanya kausalitas antara tindakan melawan hukum dengan kerugian yang terjadi.

Apabila diyakini terdapat unsur kesalahan/kelalaian/perbuatan melawan hukum, pelaku/penanggung jawab yang dapat dimintakan pertanggungjawaban penggantian kerugian negara/daerah dan nilai kerugian negara/daerah yang pasti telah diketahui jumlahnya, maka dapat dilakukan cara penyelesaian sebagai berikut :⁸

- a. Diselesaikan secara damai diluar proses penyelesaian kerugian negara/daerah atau melalui pengadilan;
- b. Diselesaikan melalui proses penuntutan diluar pengadilan yaitu proses tuntutan perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi;
- c. Diselesaikan melalui proses peradilan perdata; atau
- d. Penagihan oleh instansi yang berwenang dhi. Direktorat Jenderal Kekayaan Negara.

a. Penggantian kerugian negara/daerah melalui upaya tuntutan perbendaharaan terhadap bendahara

Pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara adalah suatu tata cara perhitungan terhadap bendahara, jika dalam pengurusannya terdapat kekurangan perbendaharaan dan kepada bendahara yang bersangkutan diharuskan mengganti kerugian. Berdasarkan ketentuan Pasal 62 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 jo. Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 kewenangan untuk pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh BPK.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka (1) Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 yang dimaksud dengan bendahara adalah setiap

⁸ *Ibid.*, hal. 19.

orang atau badan yang diberi tugas untuk dan atas nama negara/daerah, menerima, menyimpan, dan membayar/menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara/daerah.

Dasar hukum untuk tata cara penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara diatur dalam Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara terhadap Bendahara. Tata cara penggantian kerugian negara terhadap bendahara, sebagai berikut :

1). Informasi kerugian negara

Informasi kerugian negara menurut ketentuan Pasal 3 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 dapat diketahui melalui :

- (1) Pemeriksaan BPK.
- (2) Pengawasan aparat pengawasan fungsional.
- (3) Pengawasan dan/atau pemberitahuan atasan langsung bendahara atau kepala kantor/satuan kerja.
- (4) Perhitungan *ex officio*.

2). Tim Penyelesaian Ganti Kerugian Negara

Pasal 4 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 mewajibkan setiap instansi untuk membentuk Tim Penyelesaian Ganti Kerugian Negara, TPKN bertugas membantu pimpinan instansi dalam memproses penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara yang pembebanannya akan ditetapkan oleh BPK, TPKN terdiri dari :

- a). Sekretaris jenderal/kepala kesekretariatan badan-badan lain/sekretaris daerah propinsi/kabupaten/kota sebagai ketua;
- b). Inspektur jenderal/kepala satuan pengawasan internal/inspektur propinsi/kabupaten/kota sebagai wakil ketua;
- c). Kepala biro/bagian keuangan/kepala badan pengelola keuangan daerah sebagai sekretaris;

- d). Personil lain yang berasal dari unit kerja di bidang pengawasan, keuangan, kepegawaian, hukum, umum, dan bidang lain terkait sebagai anggota;
- e). Sekretariat.

Kemudian pada Pasal 5 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 dijelaskan apabila dipandang perlu, kepala satuan kerja dapat membentuk tim *ad hoc* untuk menyelesaikan kerugian negara/daerah yang terjadi pada satuan kerja yang bersangkutan. Tim *ad hoc* melakukan pengumpulan data/informasi dan verifikasi kerugian negara/daerah berdasarkan penugasan dari kepala satuan kerja.

Kepala satuan kerja melaporkan pelaksanaan tugas tim *ad hoc* kepada pimpinan instansi yang bersangkutan dengan tembusan kepada TPKN untuk diproses lebih lanjut.

3). Verifikasi kerugian negara/daerah

Terhadap informasi kerugian negara sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 7 ayat (1), atasan langsung bendahara atau kepala satuan kerja, wajib melaporkan setiap kerugian negara/daerah kepada pimpinan instansi dan memberitahukan BPK selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah kerugian negara/daerah diketahui, dilengkapi sekurang-kurangnya dengan dokumen berita acara kas atau penerimaan barang.

Untuk menyelesaikan kasus kerugian negara, pada Pasal 8 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 ditentukan bahwa pimpinan instansi segera menugaskan TPKN untuk menindaklanjuti setiap kasus kerugian negara/daerah selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sejak menerima laporan, yang selanjutnya TPKN mengumpulkan dan melakukan verifikasi dokumen-dokumen yang berhubungan dengan kerugian negara/daerah yang dilakukan oleh bendahara, kemudian TPKN harus menyelesaikan verifikasi dokumen-dokumen, dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak memperoleh penugasan, selama dalam proses penelitian, bendahara dibebastugaskan

sementara dari jabatannya (Pasal 10 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007).

Pasal 11 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 menjelaskan hasil verifikasi TPKN dituangkan dalam laporan hasil verifikasi kerugian negara/daerah dan menyampaikannya kepada pimpinan instansi yang selanjutnya oleh pimpinan instansi tersebut diserahkan kepada BPK selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sejak diterima dari TPKN, kemudian BPK melakukan pemeriksaan atas laporan kerugian negara/daerah berdasarkan laporan hasil verifikasi untuk memastikan kerugian negara/daerah yang meliputi nilai kerugian negara/daerah, perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai dan penanggung jawab (Pasal 12 ayat (1) Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007).

Berkaitan dengan hasil pemeriksaan atas laporan kerugian negara/daerah (Pasal 12 ayat (2) dan (3) Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007) ditentukan bahwa :

- (2) Apabila dari hasil pemeriksaan menunjukkan terbukti ada perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai, BPK mengeluarkan surat kepada pimpinan instansi untuk memproses penyelesaian ganti kerugian negara/daerah melalui SKTJM;
- (3) Apabila dari hasil pemeriksaan ternyata tidak terdapat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai, BPK mengeluarkan surat rekomendasi kepada pimpinan instansi agar kasus kerugian negara/daerah dihapuskan dan dikeluarkan dari daftar kerugian negara/daerah.

4). Surat Keterangan Tanggung Jawab Mutlak (SKTJM)

Setelah tahap verifikasi terhadap bendahara yang bersangkutan dan disimpulkan terbukti ada perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai, maka pimpinan instansi memerintahkan TPKN mengupayakan agar bendahara bersedia membuat dan menandatangani SKTJM paling lambat 7 (tujuh) hari

Universitas Indonesia

setelah menerima surat dari BPK. Dalam hal bendahara menandatangani SKTJM, maka yang bersangkutan wajib menyerahkan jaminan kepada TPKN, antara lain dalam bentuk dokumen-dokumen yang terdiri dari bukti kepemilikan barang dan/atau kekayaan lain atas nama bendahara, surat kuasa menjual dan/atau mencairkan barang dan/atau kekayaan lain dari bendahara (Pasal 14 ayat (1) Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007).

Pasal 14 ayat (2) dan (3) Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 menentukan bahwa SKTJM yang telah ditandatangani oleh bendahara tidak dapat ditarik kembali, dan surat kuasa menjual dan/atau mencairkan barang dan/atau harta kekayaan yang dijaminan tersebut berlaku setelah BPK mengeluarkan Surat Keputusan Pembebanan (SKP).

Penggantian kerugian negara/daerah dilakukan secara tunai selambat-lambatnya 40 (empat puluh) hari kerja sejak SKTJM ditandatangani, dan apabila bendahara telah mengganti kerugian negara/daerah, TPKN mengembalikan bukti kepemilikan barang dan surat kuasa menjual. Dalam rangka pelaksanaan SKTJM, bendahara dapat menjual dan/atau mencairkan harta kekayaan yang dijaminan, setelah mendapat persetujuan dan dibawah pengawasan TPKN, kemudian TPKN melaporkan hasil penyelesaian ganti kerugian negara/daerah melalui SKTJM atau surat pernyataan bersedia mengganti kerugian negara/daerah kepada pimpinan instansi. Pimpinan instansi memberitahukan hasil penyelesaian ganti kerugian negara/daerah melalui SKTJM atau surat pernyataan bersedia mengganti kerugian negara/daerah kepada BPK selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sejak menerima laporan TPKN, apabila bendahara telah mengganti kerugian negara/daerah, BPK mengeluarkan surat rekomendasi kepada pimpinan instansi agar kasus kerugian negara/daerah dikeluarkan dari daftar kerugian negara/daerah.⁹

⁹ Pasal 15 s.d. 18 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara terhadap Bendahara.

Dalam hal kasus kerugian negara/daerah diperoleh berdasarkan pemeriksaan yang dilakukan oleh pemeriksa yang bekerja untuk dan atas nama BPK dan dalam proses pemeriksaan tersebut bendahara bersedia mengganti kerugian secara sukarela, maka bendahara membuat dan menandatangani SKTJM dihadapan pemeriksa yang bekerja untuk dan atas nama BPK.¹⁰

5). Surat Pembebanan Kerugian Negara/Daerah Sementara

Surat Pembebanan Kerugian Negara/Daerah Sementara diatur dalam Pasal 20 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007, Surat Pembebanan Kerugian Negara/Daerah Sementara dikeluarkan apabila SKTJM tidak diperoleh atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian negara/daerah, pimpinan instansi mengeluarkan Surat Keputusan Pembebanan Sementara dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari sejak bendahara tidak bersedia menandatangani SKTJM. Pimpinan instansi memberitahukan surat keputusan pembebanan sementara kepada BPK.

Surat keputusan pembebanan sementara mempunyai kekuatan hukum untuk melakukan sita jaminan. Pelaksanaan sita jaminan diajukan oleh instansi yang bersangkutan kepada instansi yang berwenang melakukan penyitaan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah diterbitkannya surat keputusan pembebanan sementara. Pelaksanaan sita jaminan dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

6). Penetapan Batas Waktu

Surat Keputusan Penetapan Batas Waktu (SKPBW) dikeluarkan oleh BPK apabila :¹¹

- a). BPK tidak menerima Laporan Hasil Verifikasi Kerugian Negara/Daerah dari pimpinan instansi;

¹⁰ Pasal 19 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara terhadap Bendahara.

¹¹ Pasal 22 ayat (1) Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara terhadap Bendahara.

b). Bendahara tidak melaksanakan SKTJM.

Apabila BPK keberatan atas SKPBW yang ditetapkan oleh BPK, maka berdasarkan ketentuan Pasal 23 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 bendahara dapat mengajukan keberatan atas SKPBW kepada BPK dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja setelah tanggal penerimaan SKPBW yang tertera pada tanda terima, dan sebagaimana ketentuan Pasal 24 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa BPK menerima atau menolak keberatan bendahara, dalam kurun waktu waktu 6 (enam) bulan sejak surat keberatan dari bendahara tersebut diterima oleh BPK.

7). Pembebanan Kerugian Negara/Daerah

Surat keputusan pembebanan dikeluarkan oleh BPK apabila jangka waktu untuk mengajukan keberatan telah terlampaui dan bendahara tidak mengajukan keberatan, atau bendahara mengajukan keberatan tetapi ditolak atau telah melampaui jangka waktu 40 (empat puluh) hari sejak ditandatangani SKTJM namun kerugian negara/daerah belum diganti sepenuhnya. Surat Keputusan Pembebanan tersebut disampaikan kepada bendahara melalui atasan langsung bendahara atau kepala kantor/satuan kerja bendahara dengan tembusan kepada pimpinan instansi yang bersangkutan dengan tanda terima dari bendahara, Surat Keputusan Pembebanan telah mempunyai kekuatan hukum yang bersifat final.¹²

Pelaksanaan dari Surat Keputusan Pembebanan Kerugian Negara/Daerah dilaksanakan sebagai berikut :¹³

- a). Berdasarkan Surat Keputusan Pembebanan dari BPK, bendahara wajib mengganti kerugian negara/daerah dengan cara menyetorkan secara tunai ke kas negara/daerah dalam jangka waktu selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah menerima surat keputusan pembebanan, dalam hal bendahara telah mengganti

¹² Pasal 25 dan 26 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara terhadap Bendahara.

¹³ Pasal 29, 30, 31, 32, 33, dan Pasal 36 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara terhadap Bendahara.

kerugian negara/daerah secara tunai, maka harta kekayaan yang telah disita dikembalikan kepada yang bersangkutan;

- b). Surat Keputusan Pembebanan memiliki hak mendahului;
- c). Surat Keputusan Pembebanan mempunyai kekuatan hukum untuk pelaksanaan sita eksekusi, apabila dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari telah terlampaui dan bendahara tidak mengganti kerugian negara/daerah secara tunai, instansi yang bersangkutan mengajukan permintaan kepada instansi yang berwenang untuk melakukan penyitaan dan penjualan lelang atas harta kekayaan bendahara;
- d). Selama proses pelelangan dilaksanakan, dilakukan pemotongan penghasilan yang diterima bendahara sebesar 50% (lima puluh persen) dari setiap bulan sampai lunas;
- e). Pelaksanaan penyitaan dan penjualan dan/atau pelelangan diatur lebih lanjut oleh masing-masing instansi, setelah berkoordinasi dengan instansi yang berwenang dalam melakukan penyitaan dan **penjualan dan/atau pelelangan**;
- f). Apabila bendahara tidak memiliki **harta kekayaan untuk dijual** atau hasil penjualan tidak mencukupi untuk penggantian kerugian negara/daerah, maka pimpinan instansi yang bersangkutan mengupayakan pengembalian kerugian negara/daerah melalui pemotongan serendah-rendahnya sebesar 50% (lima puluh persen) dari penghasilan tiap bulan sampai lunas;
- g). Apabila bendahara memasuki masa pensiun, maka dalam SKPP dicantumkan bahwa yang bersangkutan masih mempunyai utang kepada negara dan Taspen yang menjadi hak bendahara dapat diperhitungkan untuk mengganti kerugian negara/daerah;
- h). Pimpinan instansi menyampaikan laporan kepada BPK tentang pelaksanaan Surat Keputusan Pembebanan dilampiri dengan bukti setor.

8). Pembebasan Kerugian Negara

Surat Keputusan Pembebasan dapat dikeluarkan oleh BPK apabila menerima keberatan yang diajukan oleh bendahara/pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris.

9). Penyelesaian Ganti Kerugian Negara/Daerah yang Bersumber dari Perhitungan *Ex officio*

Penyelesaian ganti kerugian negara/daerah, berlaku pula terhadap kasus kerugian negara/daerah yang diketahui berdasarkan perhitungan *ex officio*, apabila pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris bersedia mengganti kerugian negara/daerah secara sukarela, maka yang bersangkutan membuat dan menandatangani surat pernyataan bersedia mengganti kerugian negara/daerah sebagai pengganti SKTJM. Nilai kerugian negara/daerah yang dapat dibebankan kepada pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris terbatas pada kekayaan yang dikelola atau diperolehnya, yang berasal dari bendahara.¹⁴

10). Kadaluwarsa

Kewajiban bendahara untuk membayar ganti rugi menjadi kadaluwarsa jika dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diketahuinya kerugian negara/daerah atau dalam waktu 8 (delapan) tahun sejak terjadinya kerugian negara/daerah tidak dilakukan penuntutan ganti rugi, dan tanggung jawab ahli waris, pengampu atau pihak lain yang memperoleh hak dari bendahara menjadi hapus apabila tiga tahun telah lewat sejak putusan pengadilan yang menetapkan pengampuan kepada bendahara, atau sejak bendahara diketahui melarikan diri atau meninggal dunia tidak diberitahukan oleh pejabat yang berwenang tentang kerugian negara/daerah.¹⁵

¹⁴ Pasal 34 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara terhadap Bendahara.

¹⁵ Pasal 37 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara terhadap Bendahara.

11). Sanksi

Pengaturan tentang sanksi diatur dalam Pasal 38 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007, sanksi ini dapat diterapkan terhadap :

- a). Bendahara yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara/daerah dapat dikenakan sanksi administratif dan/atau sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b). Atasan langsung bendahara atau kepala kantor/satuan kerja yang tidak melaksanakan kewajiban dapat dikenakan sanksi sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c). Dalam hal kewajiban bendahara untuk mengganti kerugian negara/daerah dilakukan pihak lain, pelaksanaannya dilakukan sebagaimana yang dilakukan oleh pengampu/ yang memperoleh hak/ahli waris.

12). Surat Keputusan Pencatatan

Pasal 40 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 menentukan bahwa Surat Keputusan Pencatatan dapat dikeluarkan oleh BPK apabila:

- a). Bendahara melarikan diri dan tidak diketahui keberadaannya serta tidak ada keluarga;
- b). Bendahara meninggal dunia dan ahli waris tidak diketahui keberadaannya.

13). Majelis Tuntutan Perbendaharaan

Pasal 40 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 menentukan bahwa BPK dapat membentuk Majelis Tuntutan Perbendaharaan dalam rangka memproses penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara.

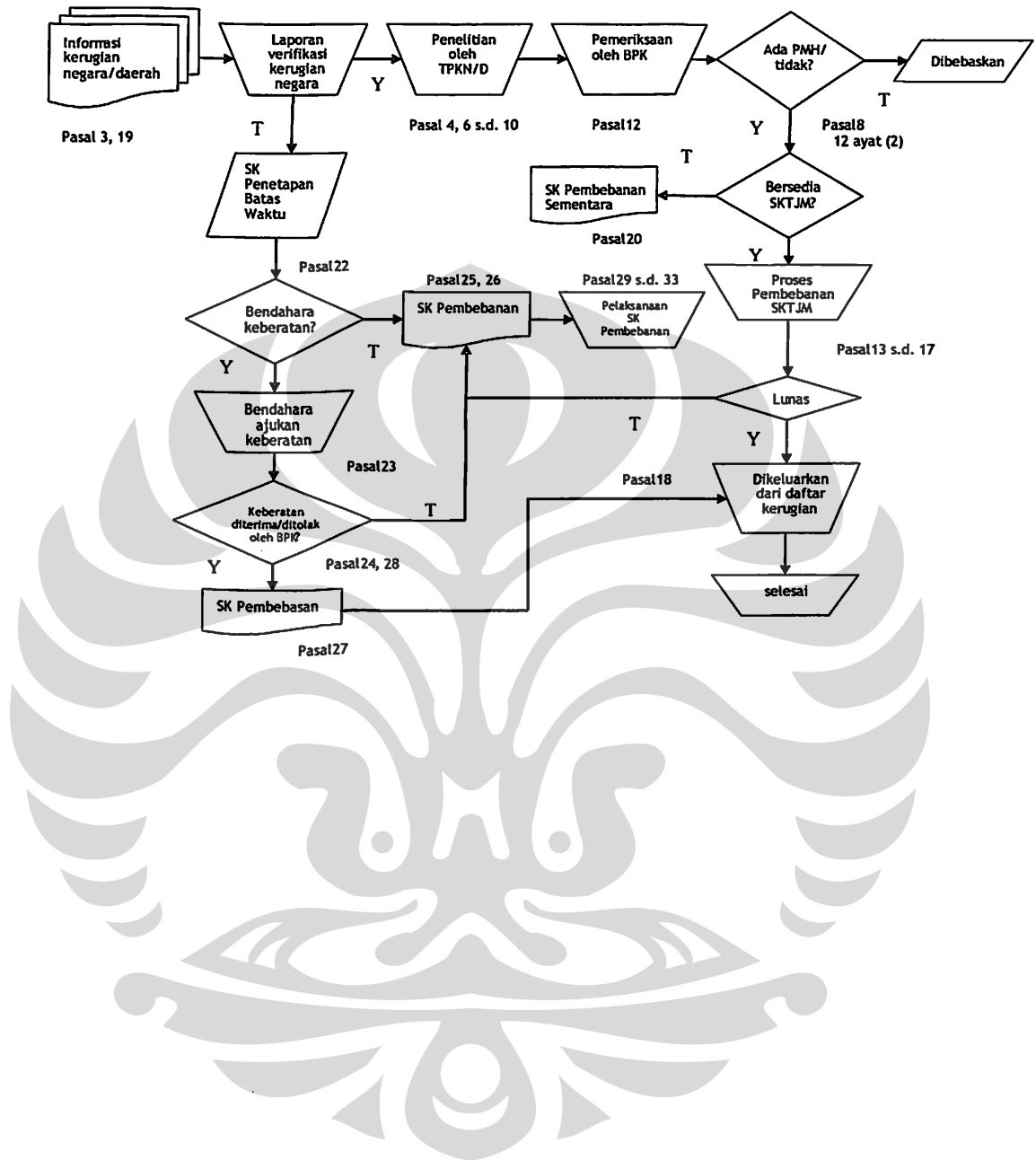
Kemudian dalam konsep Keputusan BPK tentang Tata Kerja Majelis Majelis Tuntutan Perbendaharaan mempunyai tugas dan wewenang :

- a). 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;
 - b). Menerbitkan dan melakukan penelitian lebih lanjut atas keberatan bendahara berkenaan dengan penerbitan SKPBW;
 - c). Menerbitkan SK Pembebasan;
 - d). Menerbitkan SK Pembebanan;
 - e). Menerbitkan SK Pencatatan;
 - f). Memberikan pertimbangan atas penyelesaian kerugian negara/daerah.
- 14). Penggantian kerugian negara/daerah berdasarkan putusan pengadilan

Pasal 42 Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 mengatur mengenai putusan hakim, putusan hakim yang menjatuhkan hukuman terhadap seorang bendahara yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, dapat dijadikan bukti tentang perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai dalam proses tuntutan penggantian kerugian negara/daerah. Dalam hal nilai penggantian kerugian negara/daerah berdasarkan putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap berbeda dengan nilai kerugian negara/daerah dalam surat keputusan pembebanan, maka kerugian negara/daerah wajib dikembalikan sebesar nilai yang tercantum dalam surat keputusan pembebanan;

Apabila sudah dilakukan eksekusi atas putusan pengadilan untuk penggantian kerugian negara/daerah dengan cara disetorkan ke kas negara/daerah, pelaksanaan surat keputusan pembebanan diperhitungkan sesuai dengan nilai penggantian yang sudah disetorkan ke kas negara/daerah.

Bagan 4. Mekanisme Tuntutan Perbendaharaan terhadap Bendahara berdasarkan Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007



b. Tata cara penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara

Pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara adalah suatu keputusan yang dibuat atau ditetapkan oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota,¹⁶ dalam hal penetapan pengenaan ganti kerugian negara/daerah kepada pegawai negeri yang tugas dan tanggung jawabnya tidak sebagai bendahara.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, menyebutkan bahwa pegawai negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, pegawai negeri meliputi :

- 1). Pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang kepegawaian;
- 2). Pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana;

Pada Pasal 92 KUHP dikatakan : yang dimaksud dengan pejabat termasuk pula orang-orang yang dipilih dalam pemilihan yang diadakan berdasarkan ataupun aturan-aturan umum, demikian juga orang-orang yang bukan karena pemilihan menjadi anggota badan pembentuk undang-undang, badan pemerintahan atau badan perwakilan rakyat, yang dibentuk pemerintah atau atas nama pemerintah, demikian juga semua anggota subak, dan semua kepala rakyat Indonesia Asli dan kepala golongan Asia Timur yang menjalankan kekuasaan yang sah;

¹⁶ Pasal 63 ayat (1) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

- 3). Orang yang menerima gaji atau upah dari keuangan negara atau daerah;
- 4). Orang yang menerima gaji atau upah dari suatu korporasi yang menerima bantuan dari keuangan negara atau daerah; atau
- 5). Orang yang menerima gaji atau upah dari korporasi lain yang mempergunakan modal atau fasilitas dari negara atau masyarakat.

Dasar hukum untuk tata cara tuntutan ganti rugi terhadap pegawai negeri bukan bendahara, yaitu Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1997 jo. Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 1997 untuk pemerintah propinsi, kabupaten dan kota, dan peraturan pada instansi yang bersangkutan.

Tata cara penggantian kerugian negara terhadap pegawai negeri bukan bendahara, sebagai berikut :

1). Verifikasi Kerugian Negara/Daerah

Setiap kerugian negara/daerah wajib dilaporkan oleh atasan langsung/kepala kantor kepada menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota dan diberitahukan kepada BPK selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah kerugian daerah tersebut diketahui.¹⁷ Tim Penyelesaian Ganti Kerugian Negara/Daerah melakukan penelitian mengenai pelaku, unsur perbuatan melawan hukum baik kesalahan maupun kelalaian, serta nilai kerugian negara/daerah. Berdasarkan penelitian tersebut, pimpinan instansi meminta TPKN agar segera meminta pertanggungjawaban melalui SKTJM.¹⁸

2). Surat Pemberitahuan Ganti Rugi

Apabila SKTJM dapat dilaksanakan maka pemulihan kerugian negara/daerah dapat dilaksanakan, dan kerugian

¹⁷ Pasal 60 ayat (1) dan 61 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

¹⁸ Pasal 60 ayat (2) dan 61 ayat (2) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

negara/daerah dapat dihapuskan, sedangkan apabila SKTJM tidak berhasil maka menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota menerbitkan Surat Pemberitahuan Ganti Rugi (SPGR) kepada yang bersangkutan disertai batas waktu menyampaikan keberatan.¹⁹

Surat Pemberitahuan Ganti Rugi memuat :

- a). Jumlah kerugian yang harus diganti;
- b). Sebab-sebab dan alasan dilakukan penuntutan;
- c). Jangka waktu yang diberikan untuk mengajukan pembelaan diri.

3). Keputusan Pembebanan Penggantian Kerugian Sementara

Surat Keputusan Pembebanan Penggantian Kerugian Sementara yang disertai dengan sita jaminan diterbitkan oleh pimpinan instansi apabila sampai batas waktu penyampaian keberatan, pegawai negeri bukan bendahara tersebut tidak menyatakan keberatan atau keberatannya ditolak.²⁰

4). Eksekusi

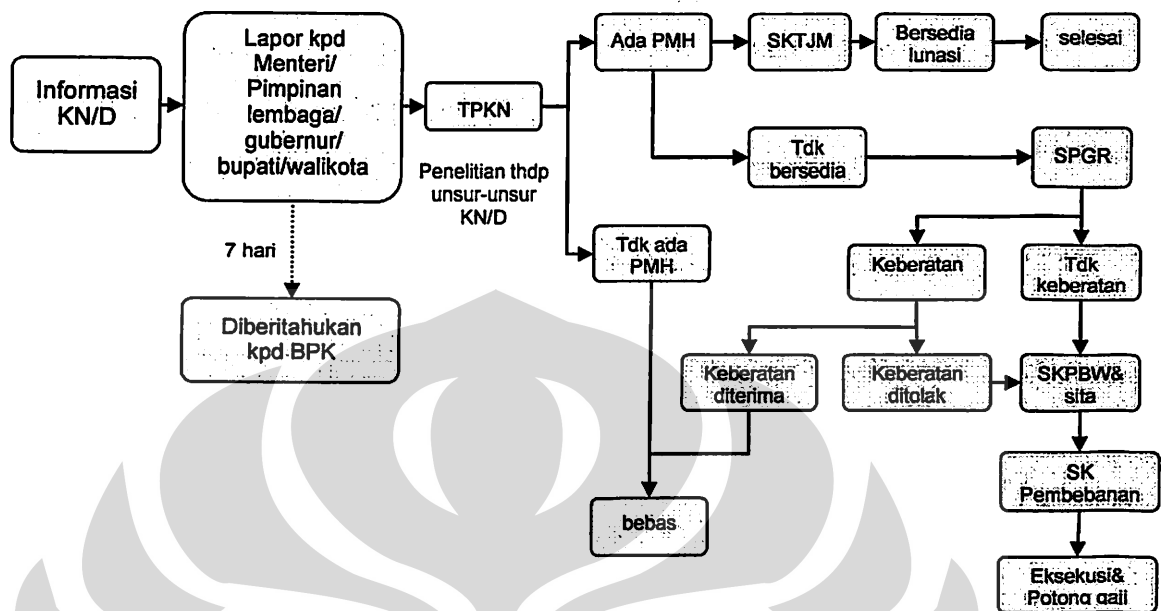
Eksekusi atas barang jaminan dan atau potong gaji dapat dilaksanakan apabila telah diterbitkan Surat Keputusan Pembebanan Tetap.²¹ Secara keseluruhan, Tata cara penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendaharan dapat digambarkan sebagai berikut :

¹⁹ Pasal 2 Indonesische Comptabiliteitswet (Stld. 1904: 241).

²⁰ Pasal 60 ayat (3) dan 61 ayat (3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

²¹ Pasal 63 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Bagan 5. Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara/Daerah terhadap Pegawai Negeri Bukan Bendahara



c. Pengaturan penyelesaian ganti kerugian terhadap pengelola BUMN/BUMD

Berdasarkan hasil analisa di atas, penyelesaian ganti kerugian terhadap pengelola BUMN/BUMD dapat melalui mekanisme hukum perdata, hukum administrasi/hukum keuangan negara dan hukum pidana, yaitu sebagai berikut :

1). Penyelesaian berdasarkan hukum perdata

Penyelesaian ganti kerugian terhadap pada pengelola BUMN/BUMD dalam lingkup hukum perdata tentunya didasarkan pada pendekatan korporasi atau perusahaan pada umumnya, yaitu tunduk pada undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara bagi BUMN berbentuk perum dan Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas bagi BUMN berbentuk persero/perseroan terbatas, baik yang tertutup maupun yang terbuka (*go public*).

2). Penyelesaian berdasarkan hukum administrasi/keuangan negara

Penyelesaian ganti kerugian terhadap pada pengelola BUMN/BUMD dalam lingkup hukum administrasi negara/keuangan negara, dalam hal ini melalui tuntutan perbendaharaan, yaitu statusnya dipersamakan dengan bendahara pada instansi pemerintahan.

Tuntutan perbendaharaan ini mempunyai arti penting dalam rangka pengamanan keuangan negara, karena disamping sebagai usaha untuk mendapatkan penggantian, memulihkan, dan mempercepat proses pengembalian kerugian yang diderita negara, kegiatan tersebut dapat menegakkan disiplin dan tanggung jawab para pengelola BUMN/BUMD. Sampai saat ini aturan mengenai tuntutan perbendaharaan pada pengelola BUMN/BUMD telah diatur dalam Pasal 10 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK yang tata caranya berdasarkan pada Pasal 22 ayat (5) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 adalah ditetapkan oleh BPK.²²

Selama ini belum ada pengaturan khusus mengenai bagaimana prosedur pemulihan kerugian negara akibat tuntutan perbendaharaan yang terjadi dalam BUMN/BUMD, sehingga BPK belum bisa memantau bagaimana penyelesaian kerugiannya, pemberian pertimbangan dan penetapan atas kerugian negara akibat tuntutan perbendaharaan pada BUMN. Berdasarkan hal tersebut di atas maka permasalahan penting yang diperlukan dalam pengaturan mengenai tuntutan perbendaharaan pada BUMN adalah:²³

- a). Sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004, Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006, maka peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang tuntutan perbendaharaan pada pengelola BUMN perlu segera dibentuk untuk memberikan kepastian hukum dan jaminan hukum untuk dapat memulihkan keuangan

²² Badan Pemeriksa Keuangan, *Naskah...*, *op. cit.*, hal. 33.

²³ *Ibid.*

BUMN yang merupakan bagian dari keuangan negara akibat tuntutan perbendaharaan yang terjadi pada BUMN;

- b). Untuk memberikan pedoman pada BPK untuk dapat melakukan penilaian, memberikan rekomendasi dan menetapkan kerugian keuangan negara dan/atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian pada BUMN serta pemberian pertimbangan dalam penyelesaian kerugian negara;
- c). Dapat melakukan pemantauan atas penyelesaian kerugian negara akibat tuntutan perbendaharaan pada BUMN.

Penyelesaian kerugian negara pada BUMN/BUMD menggunakan mekanisme sebagaimana yang diterapkan untuk bendahara yang dimuat dalam Peraturan BPK,²⁴ yaitu :

a). Penelitian dan tindakan pendahuluan

Dalam menyusun peraturan tentang tuntutan perbendaharaan pada pengelola BUMN/BUMD, terdapat beberapa hal yang perlu dilakukan penelitian lebih mendalam dan selanjutnya tindakan pendahuluan apa yang dapat kita ambil untuk mengakomodir hal-hal yang belum terdapat pengaturannya. Penelitian dan tindakan pendahuluan antara lain mengenai :

(1). Kedudukan pihak yang merugikan keuangan negara

Pasal 10 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 mengatur tentang kewenangan BPK untuk menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh pengelola BUMN/BUMD.

Untuk mengetahui siapa pengelola dan apa BUMN/BUMD tersebut, dalam Penjelasan Pasal 10 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006, menjelaskan sebagai berikut :

²⁴ *Ibid.*, hal. 38.

- (1) Yang dimaksud "pengelola" termasuk pegawai perusahaan negara/daerah dan lembaga atau badan lain.
- (2) Yang dimaksud dengan "Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah" adalah perusahaan negara/daerah yang sebagian besar atau seluruh modalnya dimiliki oleh negara/daerah.

Dapat ditarik kesimpulan, Pengelola BUMN yaitu setiap pegawai yang bekerja pada BUMN/BUMD, tidak terbatas pada organ BUMN/BUMD tersebut.

Tuntutan perbendaharaan/tuntutan ganti rugi terhadap pengelola BUMN/BUMD dapat dilakukan apabila :

- (a). Perbuatan melawan hukum atau melalaikan kewajibannya yang dipersalahkan kepadanya, ada hubungannya dengan pelaksanaan fungsinya ataupun dengan status dalam jabatannya.
 - (b). Adanya kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum atau kelalaian tersebut.
- (2). Informasi bahwa keuangan BUMN/BUMD merupakan bagian dari keuangan negara.
 - (3). Informasi bahwa kerugian BUMN/BUMD adalah merupakan bagian dari kerugian keuangan negara.
 - (4). Informasi mengenai perusahaan umum dan perusahaan persero yang bagaimana yang dapat ditetapkan TP nya oleh BPK.
 - (5). Informasi tentang kerugian negara.

b). Informasi Kerugian Negara

Dalam proses penyelesaian ganti kerugian negara yang dilakukan oleh pengelola BUMN/BUMD karena perbuatan melawan hukum atau kelalaiannya, atau peristiwa alam atau peristiwa yang tak terduga telah menimbulkan kerugian bagi

Universitas Indonesia

negara pada suatu BUMN/BUMD, terlebih dahulu memperoleh informasi dari :

- (1). Pemeriksaan BPK.
- (2). Pengawasan aparat pengawasan fungsional.
- (3). Pengawasan dan/atau pemberitahuan atasan langsung pengelola BUMN/BUMD atau kepala kantor/satuan kerja.
- (4). Perhitungan *ex officio*.

c). Besarnya kerugian negara

Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara memberikan penjelasan mengenai kerugian negara, yaitu kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

Dalam penentuan kerugian negara, pertama-tama perlu diteliti dan dikumpulkan bahan bukti untuk menetapkan besarnya kerugian yang nyata dan pasti diderita oleh negara, besarnya **kerugian negara tidak boleh ditetapkan dengan kira-kira/ditaksir**, kerugian negara harus didasarkan pada hasil verifikasi untuk memastikan kerugian negara yang meliputi nilai kerugian negara, perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai dan siapa penanggung jawab/penyebab terjadinya kerugian tersebut.

d). Unsur perbuatan melawan hukum dan kelalaian

Tuntutan perbendaharaan/tuntutan ganti rugi harus didasarkan pada kenyataan-kenyataan yang pasti dan tidak dapat dilakukan atas dasar sangkaan atau dugaan saja, untuk membuktikan terjadinya perbuatan melawan hukum pada umumnya tidak perlu menunggu keputusan hakim pidana pada pengadilan negeri.

Jika menurut hasil pemeriksaan dan verifikasi yang dilakukan telah dapat membuktikan dengan jelas tentang terjadinya perbuatan melawan hukum/kelalaian yang secara

langsung ataupun tidak langsung telah mengakibatkan terjadinya kerugian negara, maka tuntutan perbendaharaan/tuntutan ganti rugi dapat segera dilakukan, terlepas dari pemeriksaan pihak kepolisian atau keputusan hakim di pengadilan negeri.

Pasal 1919 KUHPerdara menyatakan keputusan hakim pidana pengadilan negeri yang membebaskan pihak bersangkutan dari segala tuduhan, tidak dapat digunakan untuk menangkis suatu tuntutan perbendaharaan/tuntutan ganti rugi yang dilakukan terhadapnya. Hal di atas diperkuat oleh Pasal 32 ayat (1) Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa dalam hal penyidik menemukan dan berpendapat bahwa satu atau lebih unsur tindak pidana korupsi tidak terdapat cukup bukti, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penyidik segera menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara untuk dilakukan gugatan perdata atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk mengajukan gugatan, dan ayat (2) yang menyatakan bahwa putusan bebas dalam perkara tindak pidana korupsi tidak menghapuskan hak untuk menuntut kerugian terhadap keuangan negara.

Kemudian Pasal 1918 KUHPerdara menetapkan bahwa keputusan hakim pidana yang telah memperoleh kekuatan mutlak dengan mana seseorang telah dijatuhi hukuman karena sesuatu kejahatan ataupun pelanggaran, dapat digunakan sebagai bukti tentang perbuatannya itu dalam suatu tuntutan perbendaharaan/tuntutan ganti rugi. Putusan hakim yang menjatuhkan hukuman terhadap seorang bendahara yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, dapat dijadikan bukti tentang perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai dalam proses tuntutan penggantian kerugian negara.

Dalam hal nilai penggantian kerugian negara berdasarkan putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum

Universitas Indonesia

tetap berbeda dengan nilai kerugian negara dalam surat keputusan pembebanan, maka kerugian negara wajib dikembalikan sebesar nilai yang tercantum dalam surat keputusan pembebanan.

Apabila sudah dilakukan eksekusi atas putusan pengadilan untuk penggantian kerugian negara dengan cara disetorkan ke kas negara/daerah, pelaksanaan Surat Keputusan Pembebanan diperhitungkan sesuai dengan nilai penggantian yang sudah disetorkan ke kas negara/daerah.

e). Penyelesaian kerugian negara melalui SKTJM

Apabila dari hasil pemeriksaan terbukti ada perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai, BPK mengeluarkan surat kepada pimpinan BUMN/BUMD untuk memproses penyelesaian kerugian negara melalui SKTJM.

Dalam hal pengelola BUMN/BUMD menandatangani SKTJM, maka yang bersangkutan wajib menyerahkan jaminan, antara lain dalam bentuk dokumen-dokumen surat sebagai berikut :

- (1). Pernyataan bertanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh negara akibat perbuatan melanggar hukum/melalaikan kewajiban pegawai yang bersangkutan.
- (2). Pernyataan kesanggupan untuk mengganti kerugian negara/daerah itu dengan menyebutkan jumlah uang, cara dan waktu pembayarannya serta menyebutkan pula jaminan-jaminan seperlunya.
- (3). Dengan jaminan yang cukup kuat untuk kepentingan negara.
- (4). Surat kuasa menjual dan/atau mencairkan barang dan/atau kekayaan lain dari pengelola BUMN/BUMD

SKTJM yang telah ditandatangani pengelola BUMN/BUMD memiliki kekuatan eksekutorial dan tidak dapat ditarik kembali.

Universitas Indonesia

Penggantian kerugian negara dilakukan secara tunai selambat-lambatnya 40 (empat puluh) hari kerja sejak SKTJM ditandatangani, dan apabila pengelola BUMN/BUMD telah mengganti kerugian negara sebagaimana dimaksud diatas, maka bukti kepemilikan barang dan surat kuasa menjual dikembalikan pada pengelola BUMN/BUMD.

- f). Pembebanan penggantian sementara dan tindakan-tindakan lainnya untuk menjamin kepentingan negara

Apabila SKTJM tidak diperoleh atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian negara, pimpinan BUMN/BUMD mengeluarkan surat keputusan pembebanan sementara, maka kepada pengelola BUMN/BUMD yang bersangkutan dapat dibebankan penggantian sementara dengan surat keputusan dari pimpinan utama BUMN/BUMD dimana pengelola BUMN/BUMD itu mendapat pembayaran.

Maksud pembebanan penggantian sementara itu adalah untuk menjamin kepentingan negara, karena atas dasar keputusan itu segera dapat dilakukan pemotongan atas gaji dan penghasilan lain dari pengelola BUMN/BUMD yang bersangkutan atau jika perlu dapat pula dimintakan kepada pihak berwajib supaya dilakukan penyitaan penjagaan atas harta kekayaan milik Pengelola BUMN/BUMD yang bersangkutan.

Agar penggantian kekurangan yang akan dibebankan oleh BPK kepada pengelola BUMN/BUMD yang bersangkutan, memberikan hasil yang diharapkan, maka perlu diselidiki pula harta kekayaan, baik yang berasal dari hasil kejahatan (untuk dilakukan sita jaminan) maupun milik pribadi dari pengelola BUMN/BUMD dan orang-orang yang akan/sedang dituntut dan/atau ahli warisnya serta warisan yang ditinggalkan.

Surat Keputusan Pembebanan sementara ini diharapkan mempunyai kekuatan hukum untuk melakukan sita jaminan, agar kerugian negara yang terjadi dapat dipulihkan.

Universitas Indonesia

g). Surat Keputusan Penetapan Batas Waktu (SKPBW)

BPK mengeluarkan SKPBW apabila BPK tidak menerima Laporan Hasil Verifikasi Kerugian Negara dari pimpinan BUMN/BUMD, dan berdasarkan pemberitahuan pimpinan BUMN/BUMD tentang pelaksanaan SKTJM ternyata pengelola BUMN/BUMD tidak melaksanakan SKTJM.

SKPBW disampaikan kepada pengelola BUMN/BUMD melalui atasan langsung pengelola BUMN/BUMD dengan tembusan kepada pimpinan BUMN/BUMD dengan tanda terima dari pengelola BUMN/BUMD. Tanda terima dari pengelola BUMN/BUMD disampaikan kepada BPK oleh atasan langsung pengelola BUMN/BUMD

Pengelola BUMN/BUMD dapat mengajukan keberatan atas SKPBW kepada BPK dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja setelah tanggal penerimaan SKPBW yang tertera pada tanda terima, dan BPK dapat menerima atau menolak keberatan yang diajukan oleh pengelola BUMN/BUMD dalam jangka waktu 6 bulan. Jika pengelola BUMN/BUMD dapat membuktikan bahwa ia bebas dari kesalahan/kelalaian/kealpaan, maka tuntutan tidak dilanjutkan.

Dalam hal pengelola BUMN/BUMD telah memberikan surat keterangan tanggungjawab mutlak, namun karena suatu (beberapa) alasan BPK berpendapat terhadapnya masih harus dilakukan tuntutan perbendaharaan, maka tuntutan tidak perlu menerbitkan surat keputusan batas waktu (karena pengelola BUMN/BUMD telah menyatakan bertanggung jawab).

h). Surat Pembebanan Kerugian Negara

Apabila dalam batas waktu yang ditetapkan pengelola BUMN/BUMD tidak mengajukan keberatan/pembelaan diri, atau telah mengajukan suatu pembelaan diri tetapi tidak dapat membuktikan bahwa ia bebas sama sekali dari

kesalahan/kelalaian maupun kealpaan, maka dalam surat keputusan tersebut dinyatakan :

- (1). Bahwa BPK telah menerbitkan surat keputusan batas waktu.
- (2). Bahwa batas waktu itu telah lewat dan dari pengelola BUMN/BUMD tidak diterima jawaban.
- (3). Bahwa dari pengelola BUMN/BUMD yang bersangkutan telah diterima jawaban dan diuraikan secara ringkas isi jawaban tersebut.
- (4). Bahwa jawaban itu tidak dapat membebaskan ia dari kesalahan/kelalaian/kealpaan.

Surat Keputusan Pembebanan disampaikan kepada pengelola BUMN/BUMD melalui atasan langsung pengelola BUMN/BUMD dengan tembusan kepada pimpinan BUMN/BUMD yang bersangkutan dengan tanda terima dari pengelola BUMN/BUMD. Surat Keputusan Pembebanan telah mempunyai kekuatan hukum yang bersifat final. BPK mengeluarkan Surat Keputusan Pembebasan, apabila menerima keberatan yang diajukan oleh pengelola BUMN/BUMD/pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris.

i). Pelaksanaan Surat Keputusan Pembebanan

Berdasarkan Surat Keputusan Pembebanan dari BPK, pengelola BUMN/BUMD wajib mengganti kerugian negara dengan cara menyetorkan secara tunai ke kas negara/daerah dalam jangka waktu selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari setelah menerima surat keputusan pembebanan. Dalam hal pengelola BUMN/BUMD telah mengganti kerugian negara secara tunai, maka harta kekayaan yang telah disita dikembalikan kepada yang bersangkutan.

Surat Keputusan Pembebanan mempunyai kekuatan hukum untuk pelaksanaan sita eksekusi.

Universitas Indonesia

Apabila dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari telah terlampaui dan pengelola BUMN/BUMD tidak mengganti kerugian negara secara tunai, instansi yang bersangkutan mengajukan permintaan kepada instansi yang berwenang untuk melakukan penyitaan dan penjualan lelang atas harta kekayaan pengelola BUMN/BUMD. Selama proses pelelangan dilaksanakan, dilakukan pemotongan penghasilan yang diterima pengelola BUMN/BUMD sebesar 50% (lima puluh persen) dari setiap bulan sampai lunas.

Apabila pengelola BUMN/BUMD tidak memiliki harta kekayaan untuk dijual atau hasil penjualan tidak mencukupi untuk penggantian kerugian negara, maka pimpinan BUMN/BUMD yang bersangkutan mengupayakan pengembalian kerugian negara melalui pemotongan serendah-rendahnya sebesar 50% (lima puluh persen) dari penghasilan tiap bulan sampai lunas. Apabila pengelola BUMN/BUMD memasuki masa pensiun, maka dalam SKPP dicantumkan bahwa yang bersangkutan masih mempunyai utang kepada negara dan Taspen yang menjadi hak pengelola BUMN/BUMD dapat diperhitungkan untuk mengganti kerugian negara.

Pimpinan BUMN/BUMD diharuskan untuk menyampaikan laporan kepada BPK tentang pelaksanaan surat keputusan pembebanan dilampiri dengan bukti setor

j). **Penyelesaian kerugian negara yang bersumber dari perhitungan *ex officio***

Penyelesaian kerugian negara sebagaimana diatur diatas, berlaku pula terhadap kasus kerugian negara yang diketahui berdasarkan perhitungan *ex officio*. Apabila pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris bersedia mengganti kerugian negara secara suka rela, maka yang bersangkutan membuat dan menandatangani surat pernyataan bersedia mengganti kerugian negara sebagai pengganti SKTJM.

Universitas Indonesia

Nilai kerugian negara yang dapat dibebankan kepada pengampu/yang memperoleh hak/ahli waris terbatas pada kekayaan yang dikelola atau diperolehnya, yang berasal dari pengelola BUMN/BUMD.

k). Kadaluwarsa

Tuntutan Perbendaharaan kadaluwarsa apabila :

- (1). Dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diketahuinya kerugian negara atau dalam waktu 8 (delapan) tahun sejak terjadinya kerugian negara tidak dilakukan penuntutan ganti rugi.
- (2). Tiga tahun telah lewat sejak keputusan pengadilan yang menetapkan pengampuan kepada pengelola BUMN/BUMD, atau sejak pengelola BUMN/BUMD diketahui melarikan diri atau meninggal dunia tidak diberitahukan oleh pejabat yang berwenang tentang kerugian negara, maka tanggung jawab ahli waris, pengampu atau pihak lain yang memperoleh hak dari pengelola BUMN/BUMD menjadi hapus.

l). Sanksi

Pengelola BUMN/BUMD yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara dapat dikenakan sanksi administratif dan/atau sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada Pasal 4 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 menyatakan pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana, tetapi pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara hanya merupakan salah satu faktor yang meringankan. Atasan langsung pengelola BUMN/BUMD atau kepala kantor/satuan kerja yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) dapat dikenakan sanksi sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Universitas Indonesia

m). Surat keputusan pencatatan

Surat Keputusan Pencatatan diterbitkan oleh BPK karena proses tuntutan perbendaharaan/tuntutan ganti rugi (untuk sementara) tidak dapat dilakukan, dikeluarkannya Surat Keputusan Pencatatan dikeluarkan apabila :

- (1). Bendahara melarikan diri dan tidak diketahui keberadaannya serta tidak ada keluarga;
- (2). Bendahara meninggal dunia dan ahli waris tidak diketahui keberadaannya.

n). Penghapusan piutang pengelola BUMN/BUMD

Terhadap kerugian negara atas tanggung jawab pengelola BUMN/BUMD dapat dilakukan penghapusan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3). Penyelesaian berdasarkan hukum pidana

Penyelesaian ganti kerugian terhadap pada pengelola BUMN/BUMD dalam lingkup hukum pidana tidak terlepas dari konsep keuangan negara berdasarkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang menyatakan bahwa penyertaan modal pada BUMN/BUMD termasuk dalam keuangan negara, sehingga jika terdapat penyimpangan atau segala perbuatan yang dapat merugikan keuangan negara termasuk pada tindak pidana korupsi. Dengan demikian, tunduk pada Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001.

Pengaturan penyelesaian ganti kerugian terhadap pengelola BUMN hingga saat ini masih diatur oleh banyak peraturan sebagaimana diterangkan di atas. Kerugian yang terjadi dalam BUMN, jika sudah dapat dihitung nilai kerugiannya, berarti bahwa kerugian negara telah terbukti dan penyelesaiannya menggunakan hukum pidana khusus, yaitu masuk kedalam tindak pidana korupsi. Kasus yang sempat mencuat

Universitas Indonesia

adalah kasus Bank Mandiri yang dianggap tidak melaksanakan prinsip kehati-hatian dalam memberikan kredit kepada nasabahnya sehingga menimbulkan kerugian sebesar triliunan rupiah. Kasus lainnya adalah pada PT Pos yang dianggap telah merugikan negara sebesar Rp55 miliar dengan pemberian diskon atau komisi kepada pelanggan yang kemudian disalahgunakan oleh pihak PT POS. Tuntutan atas tindak pidana korupsi tersebut dikenakan kepada perbuatan pengelola BUMN yang terbukti karena perbuatannya melanggar hukum, baik sengaja maupun lalai, telah merugikan keuangan BUMN.

Hal ini yang menyebabkan para pengelola BUMN enggan untuk mengeluarkan kebijakan ataupun keputusan yang berkaitan dengan manajemen BUMN dan hubungan hukum dengan pihak ketiga.

Penyelesaian ganti kerugian terhadap pengelola BUMN, berdasarkan konsep hukum mengenai keuangan negara sebagaimana telah diungkapkan pada bab sebelumnya, seharusnya menggunakan mekanisme hukum privat, yaitu melalui pendekatan korporasi yang didasarkan pada perjanjian antar pihak dan pidana umum yang didasarkan ketentuan pidana umum.

BAB 5

PENUTUP

5.1. Kesimpulan

- a. Konsep ganti kerugian dalam hukum keuangan negara sama dengan ganti kerugian dalam bidang lainnya, yaitu berkaitan dengan hak dan kewajiban serta adanya pertanggungjawaban atas perbuatan yang telah dilakukan. Dalam prakteknya, ganti kerugian dalam hukum keuangan negara selalu dikaitkan erat dengan ganti kerugian terhadap kerugian keuangan negara sebagaimana diatur pada Pasal 35 Undang-undang 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yaitu berdasarkan atas perbuatan melawan hukum atau kelalaian pengelola keuangan negara yang menyebabkan berkurangnya uang, surat berharga, dan barang yang nyata keberadaannya dan pasti jumlahnya.

Sedangkan hingga saat ini, diantara banyak kalangan, belum terdapat kesepakatan mengenai pengertian keuangan negara. Perluasan pengertian keuangan negara sebagaimana yang disebutkan pada Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara telah membuat penyertaan modal negara pada BUMN merupakan bagian dari keuangan negara. Peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pelaksanaan Undang-undang Keuangan Negara tersebut, Undang-undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan Undang-undang tentang Badan Usaha Milik Negara semakin membuat permasalahan BUMN menjadi tidak jelas. Hal ini tentunya berdampak pada kebijakan BUMN dalam melaksanakan usahanya.

Permasalahan yang timbul antara lain adalah mengenai kerugian negara yang merupakan turunan dari pengertian keuangan negara. Kerugian negara juga merupakan suatu permasalahan yang hingga kini masih menjadi perdebatan yang tidak kunjung mendapat kata sepakat disemua kalangan, terutama yang berkaitan dengan kerugian pada BUMN. Pengelola BUMN yang dianggap atau terbukti atas tindakan atau keputusannya telah menyebabkan kerugian bagi BUMN termasuk dalam

Universitas Indonesia

perbuatan melawan hukum yang berindikasi kepada adanya tindak pidana korupsi.

- b. Kerugian negara selalu dikaitkan dengan kerugian yang sekiranya diderita oleh negara, namun ada suatu prinsip dimana negara sebagai organisasi kekuasaan tidak boleh dan tidak pernah rugi, karena negara tidak sama dengan korporasi atau perusahaan atau badan usaha yang bersifat untuk selalu mencari keuntungan dan dapat mengalami kerugian atas usaha yang dijalankannya tersebut. Negara tidak boleh mencari keuntungan dari masyarakatnya, namun badan usaha yang didirikannya diperbolehkan untuk mencari keuntungan. Dan badan usaha tidak boleh identik dengan pemegang sahamnya, karena badan usaha mempunyai anggaran dasar dan anggaran rumah tangga tersendiri.

Dalam hal negara melakukan penyertaan modal pada BUMN, khususnya perseroan, yang operasionalnya identik dengan korporasi atau perusahaan, maka negara berstatus sebagai pemegang saham, kedudukannya adalah sama dengan pemegang saham yang lain, yang sama-sama menanamkan sahamnya sebagai modal kerja bagi BUMN tersebut. Badan usaha akan memberikan keuntungan yang diperolehnya kepada para pemegang saham dalam bentuk deviden, termasuk kepada negara sebagai pemegang saham. Deviden yang diterima dari badan usaha oleh negara akan dibukukan sebagai penerimaan negara, bukan keuntungan negara. Sehingga ketika badan usaha mengalami kerugian maka negara kurang menerima keuntungan atau tidak menerima keuntungan, bukannya negara yang mengalami kerugian. Dalam hal ini, keuangan negara yang dipisahkan telah mengalami transformasi status, yaitu dari status publik menjadi privat, dan atas penerimaan deviden yang diterima dari keuntungan BUMN tersebut kembali berstatus publik yang kemudian dapat dimintakan pertanggungjawabannya secara publik pula.

Menjadi suatu hal yang ganjil ketika negara sebagai pemegang saham BUMN berbentuk persero menuntut kepada pelaku, dhi. adalah para

pengelola BUMN, yang membuat kerugian BUMN tersebut melalui mekanisme hukum publik atas tuduhan melakukan perbuatan melawan hukum ataupun tindak pidana korupsi untuk mengganti kerugian yang diderita oleh BUMN.

Disini dapat disimpulkan dengan pasti bahwa tidak tepat anggapan bahwa kerugian BUMN yang modalnya antara lain berasal dari penyertaan keuangan negara adalah termasuk dalam kerugian negara.

- c. Penyelesaian ganti kerugian terhadap pengelola BUMN berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku tentang keuangan negara secara teknis adalah berdasarkan Peraturan BPK RI, namun hingga kini Peraturan BPK tersebut belum tersedia. Sehingga penyelesaian ganti kerugian pada pengelola BUMN masih dianggap sama dengan penyelesaian ganti kerugian terhadap bendahara dan dapat dikenakan pidana.

Ternyata dalam prakteknya, penyelesaian ganti kerugian terhadap pengelola BUMN tidak hanya melalui peraturan perundang-undangan tentang keuangan negara namun juga berdasarkan ketentuan yang berlaku bagi perseroan terbatas.

Banyaknya peraturan perundang-undangan yang mengatur BUMN semakin membuat rancu kinerja BUMN, khususnya dalam hal penyelesaian ganti kerugian terhadap pengelola BUMN yaitu melalui mekanisme penyelesaian pada hukum publik maupun perdata. Pertanggungjawaban yang multi dimensi ini membuat para pengelola BUMN berada pada posisi yang serba salah. Sehingga terdapat kecenderungan pada para pengelola BUMN untuk berdiam diri menunggu perintah Pemerintah untuk menentukan suatu keputusan bisnis BUMN, mereka merasa ngeri serta ragu-ragu dalam melaksanakan manajemen badan usaha, mereka tidak mau mengambil resiko bisnis karena jika keputusan mereka menimbulkan kerugian, mereka akan dikenai tindak pidana korupsi. Padahal, bagi BUMN yang merupakan *public utilities* menghendaki sikap responsif yang cepat dan akurat

Universitas Indonesia

dalam mengambil keputusan bisnisnya. Kerugian akan menjadi berlipat ganda.

“*No risk no business*”, tidak ada resiko tidak ada bisnis adalah ungkapan yang tepat, karena dalam setiap usaha selalu terdapat resiko terjadinya kerugian dan antara bisnis dengan resiko selalu melekat. Dalam hal ini bukan berarti semua kerugian bisnis yang diderita oleh BUMN dapat dimaklumi begitu saja, namun juga perlu dikaji lagi penyebabnya. Jikalau ditemukan penyebabnya adalah adanya kesengajaan dari pihak pengelola BUMN bernentuk persero, maka pada Undang-undang Perseroan Terbatas telah ditentukan sanksinya. Selain itu, dalam sistem pertanggungjawaban yang multi dimensi ini, bukankah setiap orang tidak dapat dimintakan pertanggungjawaban berkali-kali untuk persoalan yang sama?

5.2. Saran

- a. Sebaiknya ganti kerugian dalam hukum keuangan negara dilaksanakan sebagaimana mestinya, yaitu benar-benar berdasarkan konsep yang terdapat dalam lingkup hukum keuangan negara, tidak melebar hingga ke wilayah hukum perdata atau privat.
- b. Sebaiknya Pemerintah segera membuat ketentuan mengenai keuangan negara sebagaimana seharusnya, dan segera merubah peraturan perundang-undangan pelaksananya, agar terciptanya kesatuan pandangan dan pemahaman mengenai keuangan negara dan keuangan BUMN. Sehingga perselisihan pendapat dapat segera diakhiri.
- c. Pemerintah juga harus segera membuat aturan yang pasti dan tidak mempunyai makna ambigu terutama peraturan yang diterapkan pada penyelesaian ganti kerugian terhadap pengelola BUMN karena dengan sistem pertanggungjawaban yang multi dimensi ini menjadi sangat tidak adil bagi pengelola BUMN itu sendiri, sehingga sangat mempengaruhi kinerja mereka dalam menjalankan operasional BUMN.

Universitas Indonesia

Sikap hukum yang konsisten dalam penyelesaian masalah ganti kerugian pada pengelola BUMN harus dapat terbentuk, sehingga semua bidang usaha dapat bergerak sebagaimana mestinya untuk kesejahteraan negara dan bangsa Indonesia tercinta ini.



DAFTAR REFERENSI

6.1. Buku

Arifin P Soeriaatmadja, *Hukum Keuangan Publik*, Materi Kuliah, Jakarta : Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2006.

Arifin P. Soeriaatmadja, dkk., *Modul Hukum Anggaran Negara : Arsitektur Keuangan Publik (Suatu Konsep Pengaturan Keuangan Negara dalam Bank BUMN)*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia : Jakarta, 2007.

_____, dkk., *Modul Hukum Anggaran Negara : Aspek Hukum Kerugian Negara pada Perseroan Terbatas yang Sahamnya antara lain Dimiliki oleh Pemerintah*, Jakarta : Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007.

_____, dkk., *Modul Hukum Anggaran Negara : Teori Dasar Hukum Keuangan Publik dan Konsepsi Badan Hukum*, Jakarta : Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007.

Atep Adya Barata dan Bambang Trihartanto, *Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara/Daerah : Berdasarkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara*, Jakarta : PT Elex Media Komputindo, 2004.

Badan Pemeriksa Keuangan, *Modul Penyelesaian Kerugian Negara/Daerah*, Jakarta : Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pegawai BPK RI, 2007.

_____, *Naskah Akademis Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan tentang Tuntutan Perbendaharaan pada Pengelola Badan Usaha Milik Negara/Daerah*, Konsep, Jakarta, 2007.

_____, *Naskah Akademis Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan tentang Tuntutan Perbendaharaan pada Pengelola Badan Usaha Milik Negara/Daerah*, Konsep, Jakarta, 2008.

Universitas Indonesia

_____, *Naskah Akademis Rancangan Undang-undang Pengganti Undang-undang Nomor 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan*, Jakarta, April 2005.

Budi Priyono, *Tuntutan Perbendaharaan Dan Tuntutan Ganti Rugi Terhadap Pegawai Negeri Sipil Dalam Kasus Korupsi (Studi Tentang Efektifitas Hukum Dalam Pelaksanaan Tindak Pidana Korupsi)*, Tesis, Jakarta : Program Pasca Sarjana Universitas Jayabaya, 1999.

Chidir Ali, *Badan Hukum*, Bandung : PT Alumni, 2005.

E. Utrecht, *Pengantar Hukum Admintrasi Negara Indonesia*, Cet. ke-empat, Bandung : Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Universitas Negeri Padjajaran, 1960.

Eddy Mulyadi Soepardi, *Persepsi Kerugian Keuangan Negara*, Makalah, Jakarta : Workshop Pembuktian Unsur Kerugian Keuangan Negara dan Perhitungannya dalam Tindak Pidana Korupsi, 11 Desember 2007.

Friedman, Lawrence M, *American Law*, New York-London : W. W. Norton & Company.

Gatot Supiarsono, *Pembuktian Unsur Kerugian Negara dan Perhitungannya dalam Tindak Pidana Korupsi*, Makalah, Jakarta : Workshop Pembuktian Unsur Kerugian Keuangan Negara dan Perhitungannya dalam Tindak Pidana Korupsi, 11 Desember 2007.

H., Merryman, J., *The Civil Law Tradition : An Introduction to the Legal Sytems of Western Europe and Latin America*, 2 Ed., Stanford California : Stanford University Press, 1985.

Harpwood, Vivienne, *Modern Tort Law*, Fifth Edition, London : Cavendish Publishing Limited, 2003.

Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, 20th Century Legal Philosophy Series: Vol. I, Translated by Anders Wedberg (Assistant Professor of Philosophy in tne University of Stockholm, New York: Russell & Russell, 1973.

_____, *Pure Theory of Law*, Translation from the Second (Revised and Enlarged) German Edition by Max Knight, Berkeley; Los Angeles; London: University of California Press, 1967.

Universitas Indonesia

- Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum*, Bandung : Alumni, 1982.
- Marwan Efendi, *Pengertian Keuangan Negara dari Perspektif Hukum Administrasi Negara, Perdata dan Pidana*, Makalah, Jakarta : Workshop Pembuktian Unsur Kerugian Keuangan Negara dan Perhitungannya dalam Tindak Pidana Korupsi, 11 Desember 2007.
- Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum (Pendekatan Kontemporer)*, Cet. Ke-II, Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 2005.
- R. Wirjono Prodjodikoro, *Perbuatan Melanggar Hukum : Dipandang dari Sudut Hukum Perdata*, Cet. Kedelapan, Bandung : Penerbit Sumur, 1992.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 2006.
- Rosa Agustina, *Perbuatan Melawan Hukum*, Jakarta : Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003.
- Safri Nugraha dkk., *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Depok : Center for Law and Good Governances Studies (CLGS) Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007.
- SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta : Liberty, 1987.
- Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1983.
- _____, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet. 3, Jakarta: UI-Press Universitas Indonesia, 1986.
- Soetandyo Wignyodipuro, *Pengantar Ilmu Hukum*, Bandung : Alumni, 1974.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Yogyakarta : Liberty, 1986.
- Sugiharto, dkk., *BUMN Indonesia (Isu, Kebijakan, dan Strategis)*, Cet. Ketiga, Jakarta : PT Elex Media Komputindo (Kelompok Gramedia), 2005.
- Theodorus M. Tuanakotta, *Akuntansi Forensik dan Audit Inventigatif*, Jakarta : Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2007.

_____, *Percikan Permenungan Tentang Kerugian Negara*, Makalah, Jakarta : Workshop Pembuktian Unsur Kerugian Keuangan Negara dan Perhitungannya dalam Tindak Pidana Korupsi, 11 Desember 2007.

W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta : Penerbit PT Grasindo, 2006.

Yunus Husein, *Penentuan tentang Kerugian Negara Dikaitkan dengan Pelaksanaan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, Makalah, Seminar Nasional tentang Penentuan Kerugian Negara Dikaitkan dengan Pelaksanaan Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Jakarta : Pusat Pendidikan dan Pelatihan Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Tanggal 15 Mei 2008.

6.2. Peraturan Perundang-undangan

Badan Pemeriksa Keuangan, *Undang-undang Perbendaharaan Indonesia (Indonesische Comptabiliteitswet, Stbl. 1925: 448)*; Edisi Bahasa Indonesia, Bagian Hukum dan Perundang-undangan, Jakarta, 1997.

_____, *Peraturan BPK Nomor 3 Tahun 2007 tentang Tata Cara Penyelesaian Ganti Kerugian Negara terhadap Bendahara tanggal 5 Desember 2007*; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 147.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) Staatsblad 1847: 23, diterjemahkan oleh Soesilo dan Pramudji R, Cet. Tahun 2007, Penerbit : Wipress.

Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan (Persero) tanggal 17 Januari 1998*; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 15; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3731.

_____, *Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998 tentang Perusahaan Umum (Perum) tanggal 17 Januari 1998*; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 16; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3732.

_____, *Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah tanggal 21 Maret 2005*; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 31; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4488.

_____, *Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah tanggal 6 Oktober 2006*; Lembaran Negara Tahun 2006 Nomor 83; Tambahan Lembaran Negara Nomor 4652.

_____, *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara tanggal 7 April 1969*; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1969 Nomor 16; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2890.

_____, *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara tanggal 30 April 1960*; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 59; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1989.

_____, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan tanggal 13 Juni 2005*; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 49; Tambahan Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 4503.

_____, *Undang-Undang Dasar 1945 tanggal 18 Agustus 1945*.
Perubahan Pertama tanggal 19 Oktober 1999, Perubahan Kedua tanggal 18 Agustus 2000, Perubahan Ketiga tanggal 9 Nopember 2001, Perubahan Keempat tanggal 10 Agustus 2002.

_____, *Undang-undang Kepegawaian Nomor 8 Tahun 1974 tanggal 6 Nopember 1974*; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 55; Tambahan Lembaran Negara Nomor 3041.

_____, *Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara tanggal 14 Januari 2004*; Lembaran Negara Republik Indonesia I Tahun 2004 Nomor 5; Tambahan Lembaran Negara Nomor 4355.

_____, *Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Pengelolaan Keuangan Negara tanggal 19 Juli 2004*; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66; Tambahan Lembaran Negara Nomor 4400.

_____, *Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tanggal 30 Oktober 2006*; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85; Tambahan Lembaran Negara Nomor 4654.

_____, *Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara tanggal 5 April 2003*; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47; Tambahan Lembaran Negara Nomor 4286.

_____, *Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara tanggal 19 Juni 2003*; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297.

_____, *Undang-undang Nomor 20 Tahun 1997 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) tanggal 23 Mei 1997*; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 43; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3687.

_____, *Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tanggal 21 Nopember 2001*; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 134; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4150.

_____, *Undang-undang Nomor 30 Tahun 2000 tentang Rahasia Dagang tanggal 20 Desember 2000*; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 242; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4044.

_____, *Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tanggal 16 Agustus 1999*; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3874.

_____, *Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas tanggal 16 Agustus 2007*; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 4756.

_____, *Undang-undang Nomor 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan tanggal 16 Juli 1973*; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1973 Nomor 39; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3010.

_____, *Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) tanggal 31 Desember 1981*; Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 76; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3209.

6.3. Serial

Ibrahim R, *Landasan Filosofis dan Yuridis Keberadaan BUMN : Sebuah Tinjauan*, Jurnal Hukum Bisnis, BUMN : Masih Perlukah Dipertahankan?, Volume 26-Nomor 1-Tahun 2007, Majalah, Jakarta : Yayasan Pengembang Hukum Bisnis, 2007.

Kormen, *Kinerja dan Arah Kebijakan BUMN*, Business Review : The Indonesia Lighthouse of Business & State Enterprises, Media Bisnis & Manajemen, Edisi 03/Tahun 07/Juni 2008.

Ridwan Khairandy, *Konsepsi Kekayaan Negara yang Dipisahkan dalam Perusahaan Perseroan*, Jurnal Hukum Bisnis, BUMN : Masih Perlukah Dipertahankan?, Volume 26-Nomor 1-Tahun 2007, Majalah, Jakarta : Yayasan Pengembang Hukum Bisnis, 2007.

6.4. Publikasi Elektronik

Andri G. Wibisana, *Bagir Manan dan Teorema Coase*, <http://andriwibisana.multiply.com/journal/item/21>, 20 Mei 2008.

Bagja Hidayat, *Audit Perusahaan Negara Harus Diserahkan ke BPK*, Ekonomi Bisnis, www.tempointeraktif.com, 10 Maret 2007.

Erman Radjagukguk, *Pengertian Keuangan Negara dan Kerugian Negara*, http://www.bumn.go.id/download.php?fn=RAKBUMNKeuangan_dan_kerugian_negara_erman.po, 22 Mei 2008.

FHUI, *Ganti Kerugian dan Rehabilitasi*, <http://www.pemantauanperadilan.com/index2.php?option=com>, tanggal 15 Nopember 2007.

Syafruddin, *Pidana Ganti Rugi : Alternatif Pemidanaan di Masa Depan dalam Penanggulangan Kejahatan Tertentu*, www.library.usu.ac.id/modules.php?op=modload&name=downloads&file=index&req=getit&lid=195, 15 Nopember 2007.



Universitas Indonesia