

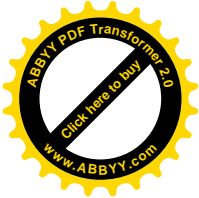
UNIVERSITAS INDONESIA

**PENGARUH RUANG LINGKUP KEUANGAN NEGARA
BERDASARKAN PASAL 2
UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2003
TENTANG KEUANGAN NEGARA
TERHADAP RISIKO FISKAL**

TESIS

**JOKO SANTOSO
NPM 0906581246**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
JAKARTA
DESEMBER 2010**



UNIVERSITAS INDONESIA

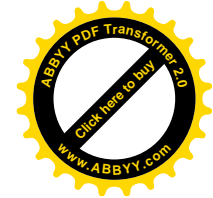
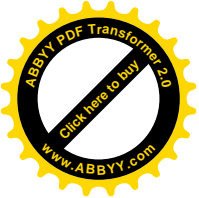
**PENGARUH RUANG LINGKUP KEUANGAN NEGARA
BERDASARKAN PASAL 2
UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2003
TENTANG KEUANGAN NEGARA
TERHADAP RISIKO FISKAL**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Hukum**

**JOKO SANTOSO
NPM 0906581246**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
JAKARTA
DESEMBER 2010**



HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Joko Santoso
NPM : 0906581246
Program studi : Hukum Keuangan Negara
Judul Tesis : PENGARUH RUANG LINGKUP KEUANGAN NEGARA
BERDASARKAN PASAL 2 UNDANG-UNDANG
NOMOR 17 TAHUN 2003 TENTANG KEUANGAN
NEGARA TERHADAP RISIKO FISKAL

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

DEWAN PENGUJI

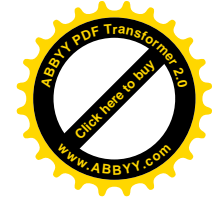
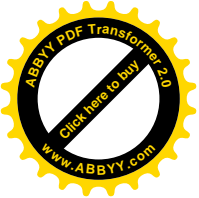
Pembimbing : Prof. Dr. Arifin P. Soeria Atmadja, S.H. ()

Penguji : Prof. Safrie Nugraha, S.H., LL.M, P.hd. ()

Penguji : Dian Puji Simatupang, S.H., M.H. ()

Ditetapkan di : Depok

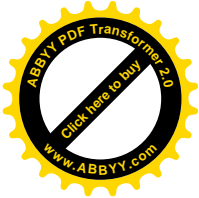
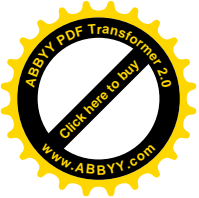
Tanggal : 05 Januari 2011



KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Prof. Safrie Nugraha, S.H., LL.M, P.hd., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan sekaligus ketua penguji sidang tesis;
- (2) Prof. Dr. Rosa Agustina, S.H., M.H., selaku Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia;
- (3) Prof. Dr. Arifin P. Soeria Atmadja, S.H. selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini;
- (4) Dian Puji N. Simatupang, S.H. M.H., selaku penguji siding tesis;
- (5) seluruh dosen yang mengajar pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum, Hukum Keuangan Negara, Universitas Indonesia;
- (6) pimpinan Direktorat Jenderal Perbendaharaan, Departemen Keuangan Republik Indonesia yang telah memberikan kesempatan kepada saya untuk mengikuti program beasiswa internal Direktorat Jenderal Perbendaharaan;
- (7) Dr. Fery Irawan, Kepala Seksi Pada Badan Kebijakan Fiskal, Departemen Keuangan Republik Indonesia yang telah membantu dalam memperoleh data yang saya perlukan;
- (8) isteri dan anak-anak tercinta yang penuh kesabaran dan telah memberikan dukungan moral dan spiritual;
- (9) teman-teman satu angkatan Program Pascasarjana Fakultas Hukum, Hukum Keuangan Negara, yang telah bekerja sama dengan baik;



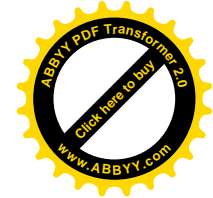
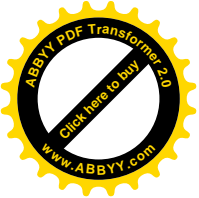
(10) rekan dan sahabat yang tidak bisa saya sebutkan satu per satu yang telah membantu dalam menyelesaikan tesis ini.

Akhir kata, saya berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu saya selama masa kuliah sampai selesainya tesis ini. Saya menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari sempurna, namun demikian semoga tesis ini berguna bagi pengembangan ilmu hukum keuangan selanjutnya.

Salemba, 05 Januari 2011

Penulis,

Joko Santoso



HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

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

Nama : Joko Santoso
NPM : 0906581246
Program Studi : Hukum Keuangan Negara
Fakultas : Hukum
Jenis karya : Tesis

demikian pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul : PENGARUH RUANG LINGKUP KEUANGAN NEGARA BERDASARKAN PASAL 2 UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2003 TENTANG KEUANGAN NEGARA TERHADAP RISIKO FISKAL 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 selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

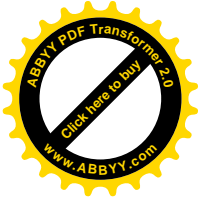
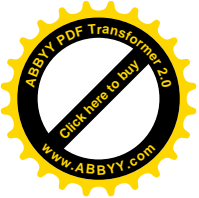
Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : 05 Januari 2011

Yang menyatakan

Joko Santoso



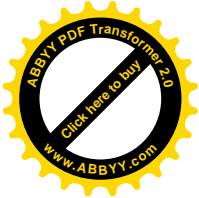
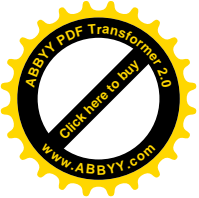
ABSTRAK

Nama : Joko Santoso
Program studi : Hukum Keuangan Negara
Judul : PENGARUH RUANG LINGKUP KEUANGAN NEGARA BERDASARKAN PASAL 2 UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2003 TENTANG KEUANGAN NEGARA TERHADAP RISIKO FISKAL

Lahirnya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara ternyata belum mampu menjawab perdebatan mengenai definisi keuangan negara yang mengidentifikasi uang negara dan secara langsung membatasi tanggung jawab negara dalam pengelolaan keuangan negara. Ruang lingkup keuangan negara yang meluas ke keuangan daerah, keuangan Badan Usaha Milik Negara, baik Persero maupun Perum, keuangan Badan Usaha Milik Daerah, dan keuangan sektor swasta yang dianggap memperoleh fasilitas dan bantuan negara berpotensi menimbulkan beban pada APBN. Yang menjadi pokok permasalahan pada penelitian ini adalah: *pertama*, mengapa pemerintah menggunakan ruang lingkup keuangan negara sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara?, *kedua*, bagaimana pengaruh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 terhadap risiko fiskal?. Untuk menjawab permasalahan tersebut digunakan metode penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang berbasis pada kaedah-kaedah atau norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Hasilnya, bahwa dalam merumuskan pengertian keuangan negara para perumus Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 menggunakan empat pendekatan yaitu pendekatan obyek, subyek, tujuan dan proses. Keempat pendekatan tersebut mempunyai inti adanya pemahaman bahwa negara mempunyai kekuasaan yang sangat luas dalam bidang keuangan negara, tanpa memperhatikan subyek hukum pengelolanya. Rumusan Pasal 2 Undang-undang nomor 17 Tahun 2003 khususnya huruf g dan i, berpotensi menimbulkan *moral hazard* bagi para pengelola bisnis yang dilakukan oleh badan hukum privat. Rumusan tersebut dianggap sebagai jaminan pemerintah terhadap kegiatan bisnis yang dilakukan dalam lingkup kuasa hukum privat. Pasal 2 huruf g dan i berpotensi memperbesar terjadinya risiko fiskal dan yang lebih berbahaya lagi adalah terjadinya ketidakpastian, dimana pemerintah tidak bisa memperkirakan berapa jumlah dan kapan terjadinya risiko. Oleh karena itu, perlu adanya peninjauan kembali terhadap rumusan Pasal 2 huruf g dan i agar APBN benar-benar digunakan untuk membiayai kegiatan pemerintah dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Kata kunci:

Keuangan negara, risiko fiskal.

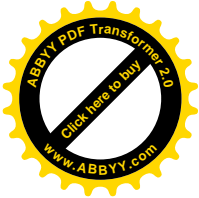


ABSTRACT

Name : Joko Santoso
Study Program : State Finance Law
Title : THE EFFECT OF FINANCIAL STATE SCOPE UNDER
THE LAW NUMBER 17 OF 2003 ARTICLE 2 (ON THE
FINANCIAL STATE) TO FISCAL RISK

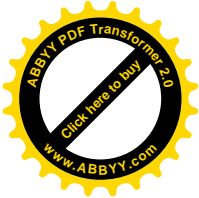
The establishment of the Law No. 17 of 2003 on State Finance was not able to create a sound definition of the state finance which supposed to identify the state finance clearly and restrict the state's responsibility in the management of state finance directly. The scope of state finance (embracing: local finance, finance of State-Owned Enterprises, both Persero and Perum, finance of Regional Owned Enterprises and private sector finance) will potentially burden the state budget. The subject matters in this research are; first, why did the government prefer a wide financial scope of the state, as stated in Article 2 of the Law No. 17 of 2003 on State Finance? Second, how is/are the effect of the Law No. 17 of 2003 to fiscal risk? To answer these problems, I use normative research, which is based on legal research or legal norms that contained in the legislation. As the result, this research indicates that the definition of state finance was prepared in four approaches which are: object, subject, purpose, and process. These four approaches imply that the state has very broad powers in the state finance, regardless of the legal subject of the managers. The formulation of Article 2 of the Law Number 17 of 2003 especially letter (g) and (i), most likely create a moral hazard by private entities. Those Articles are regarded as government guarantees on private's business. Article 2 letter (g) and (i) also likely enlarge the fiscal risk. Above all, those articles create uncertainty, in which the government could not estimate the amount and the timing of the risk. Therefore, the formulation of Article 2 letter (g) and (i) have to be reviewed.

Keywords:
State finance, fiscal risk.

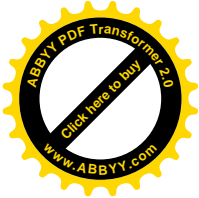
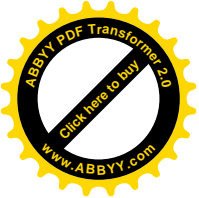


DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA LMIAH.....	v
ABSTRAK.....	vi
DAFTAR ISI.....	viii
DAFTAR TABEL.....	x
1. PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Pokok Permasalahan.....	11
1.3 Tujuan Penelitian.....	12
1.4 Kerangka Konsep.....	13
1.5 Metode Penelitian.....	15
1.6 Kegunaan Teoritis dan Praktis.....	16
1.7 Sistematika Penulisan.....	17
2 KEUANGAN NEGARA DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA.....	19
2.1 Pengertian dan Ruang Lingkup	
Keuangan Negara.....	19
2.1.1 Landasan Peraturan Perundang- undangan.....	19
2.1.2 Menurut Para Ahli Hukum.....	29
2.2 Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.....	35
2.3 Teori Badan Hukum.....	42
2.4 Teori Transformasi Hukum.....	47
3 PENGERTIAN DAN RUANG LINGKUP RISIKO FISKAL.....	53
3.1 Pengertian Risiko Fiskal.....	53
3.2 Risiko Fiskal Dalam Konteks Negara	
Sebagai Badan Hukum Publik.....	67
3.3 Risiko Fiskal Dalam APBN.....	73
4 IMPLIKASI PERLUASAN RUANG LINGKUP KEUANGAN NEGARA TERHADAP RISIKO FISKAL.....	83
4.1 Latar Belakang Lahirnya Pengertian dan Ruang Lingkup Keuangan Negara.....	83
4.2 Risiko Fiskal Dalam APBN Sebagai Dampak Rumusan Pasal 2 Hurf g dan i Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003.....	94
4.2.1 Pendekatan Teori Badan Hukum.....	94
4.2.2 Pendekatan Teori Transformasi Hukum.....	97
4.2.3 Pandangan Polackova.....	103



5 KESIMPULAN	118
5.1 Kesimpulan.....	118
5.2 Saran.....	120
DAFTAR PUSTAKA	122



DAFTAR TABEL

Tabel 1 Perbedaan UU APBN dan ICW 1925..... 37

Tabel 2 Perbedaan Sifat dan Karakter UU APBN dan UU non-APBN..... 38

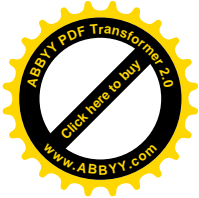
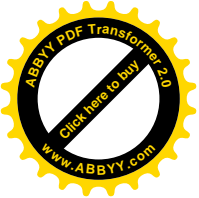
Tabel 3 The Fiscal Risk Matrix..... 58

Tabel 4 Materi Muatan undang-undang yang Mengandung Risiko Fiskal..... 64

Tabel 5 Tim Penyusun Rancangan Undang-Undang Bidang Keuangan Negara dan Rancangan Undang-Undang Tentang Perbendaharaan Negara..... 84

Tabel 6 Jumlah BUMN di Indonesia 2004 – 2009..... 105

Tabel 7 Sepuluh Besar BUMN Rugi..... 109



BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Perubahan mendasar dalam ketentuan keuangan negara yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003¹ adalah pengertian dan ruang lingkup keuangan negara. Pengertian keuangan negara seperti yang dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 17 tersebut ternyata belum mampu mengakhiri silang pendapat terhadap penafsiran tentang apa itu keuangan negara. Ruang lingkup keuangan negara yang demikian luas, tidak membedakan status hukum keuangan suatu badan hukum, apakah itu keuangan negara, keuangan daerah, keuangan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), keuangan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), atau keuangan milik swasta. Pengertian dan ruang lingkup keuangan negara tersebut berpotensi melahirkan kompleksitas risiko dan ketidakpastian, akhirnya akan mempersulit pemerintah dalam melakukan pengelolaan risiko fiskal.

Pengertian keuangan negara dalam Pasal 1 angka 1 yang berbunyi:

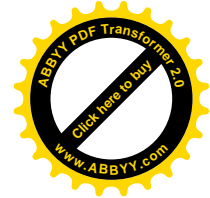
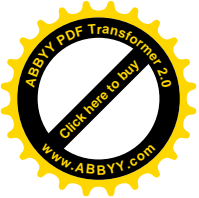
Keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.²

Selanjutnya, keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 angka 1 dijabarkan lebih lanjut yang meliputi:³

¹ Sebelumnya pelaksanaan pengelolaan keuangan negara menggunakan ketentuan perundang-undangan yang disusun pada masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda yang berlaku berdasarkan Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Indische Comptabiliteitswet (ICW) Stbl. 1925 No. 448 selanjutnya diubah dan diundangkan dalam Lembaran Negara 1954 omor 6, 1955 Nomor 49, dan terakhir Undang-undang Nomor 9 tahun 1968, yang ditetapkan pertama kali pada tahun 1864 dan mulai berlaku pada tahun 1867, Indische Bedrijvenwet (IBW) stbl. 1927 No. 419 jo. Stbl. 1936 No. 445 dan Reglement Voor het Administratief Beheer (RAB) Stbl. 1933 No. 381.

² Indonesia,(1) *Undang-undang Tentang Keuangan Negara*, UU NO. 17 Tahun 2003 ,LN No. 47 Tahun 2003, TLN No. 4286, Pasal 1 angka (1).

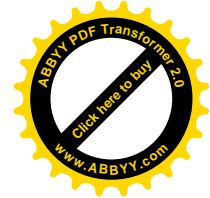
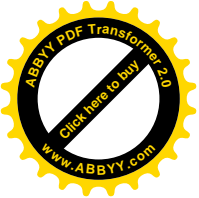
³ *Ibid.*, Pasal 2.



- 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.

Pasal 2 huruf g yang memasukkan kekayaan negara yang dipisahkan pada perusahaan negara atau perusahaan daerah ke dalam pengertian keuangan negara telah memperluas pengertian keuangan negara. Keuangan negara yang sudah dipisahkan, terutama ke dalam bentuk saham, status hukumnya bukan lagi merupakan keuangan negara, tetapi telah terjadi transformasi hukum dari status hukum keuangan publik menjadi status hukum keuangan privat.⁴

⁴ Dengan pemisahan kekayaan tersebut, pada saat yang bersamaan negara atau daerah dari segi hukum tidak lagi dalam kedudukan sebagai badan hukum publik, tetapi berkedudukan seperti pemegang saham swasta lainnya. Untuk selanjutnya dibaca dalam Arifin P. Soeria Atmadja (1), *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik, dan Kritik*, Ed. 3. Cet. 2, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2009) hal. 115-117.



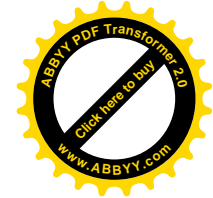
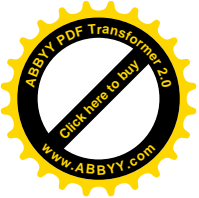
Berdasarkan rumusan Pasal 2 huruf i mempunyai pengertian bahwa negara turut bertanggung jawab terhadap kekayaan pihak swasta yang memperoleh fasilitas pemerintah. Apabila pihak swasta dinyatakan pailit, negara seharusnya turut bertanggung jawab atas utang swasta tersebut.

Berdasarkan kenyataan tersebut, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) menjadi sangat rentan terhadap tuntutan hukum pihak-pihak lain. Adanya kemungkinan tuntutan hukum dari pihak-pihak swasta, bisa menjadikan APBN menjadi tidak stabil, yang pada gilirannya akan mempengaruhi kegiatan administrasi pemerintah dalam menjalankan pelayanan publik.

Secara teori hukum, pengertian dan ruang lingkup keuangan negara dalam UU No. 17/2003 seharusnya memiliki pengertian yang kedap air (*waterdicht*), yaitu bersandarkan pada perbedaan yang tegas dan ketat dalam aturan pengelolaan dan pertanggungjawaban dari penanggung hak dan kewajiban hukum, yaitu subyek hukum.⁵ Cakupan keuangan negara yang begitu luas tersebut, tidak memiliki ketegasan batasan apa yang seharusnya menjadi urusan publik dan apa yang seharusnya menjadi urusan privat. Kondisi yang demikian akan menyebabkan luasnya beban dan tanggung jawab negara, sehingga tujuan akhir dari pembangunan yang dilakukan justru tidak bisa berjalan dengan efektif dan efisien.

Pengertian keuangan negara beserta ruang lingkungnya yang begitu luas tersebut menuntut tanggung jawab yang lebih besar pula kepada negara. Tanggung jawab dalam menanggung risiko yang terjadi pada semua lingkup keuangan negara, menjadi tanggung jawab fiskal nasional. Keadaan ini akan membahayakan ketahanan fiskal nasional, khususnya untuk menjadikan APBN sebagai alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian sehingga mendorong terciptanya suasana perekonomian yang kondusif.

⁵ Soeria Atmadja (1), *ibid.* hal. 446



Berbicara masalah keuangan negara tidak bisa dipisahkan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.⁶ Menurut *Rene Stourm*,⁷ hakikat atau falsafah APBN adalah sebagai berikut:

“The constitutional right which a nation possesses to authorize public revenue and expenditure does not originates from the fact that the members of the nation contribute the payments. This right is based on a loftier idea. The idea of sovereignty”

Jadi, hakekat *public revenue and expenditure* APBN adalah kedaulatan apabila kedaulatan ada di tangan raja,⁸ rajalah yang berhak sepenuhnya untuk menentukan APBN tersebut. Di negara Indonesia, kedaulatan adalah ditangan rakyat.⁹ Oleh karena itu, APBN sudah seharusnya digunakan untuk pencapaian tujuan bernegara.¹⁰

⁶ Menurut Arifin P. Soeria Atmadja, keuangan negara merupakan urat nadi negara, yang selanjutnya keuangan negara tersebut dituangkan dalam APBN, untuk selanjutnya baca Soeria Atmadja (1), *ibid.* hal. 54

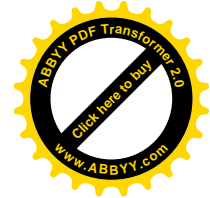
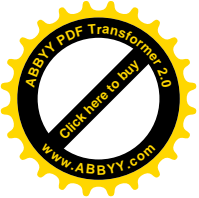
⁷ Seperti disitir oleh Arifin P. Soeria Atmadja, dalam Soeria Atmadja, *ibid.* hal. 54

⁸ Dalam ilmu hukum dikenal adanya lima teori atau ajaran mengenai siapa yang berdaulat. *Pertama*, ajaran kedaulatan Tuhan yang menganggap Tuhan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara. *Kedua*, ajaran kedaulatan raja yang beranggapan bahwa rajalah yang memegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. *Ketiga*, ajaran kedaulatan negara, ajaran ini muncul sebagai reaksi atas kesewenangan raja. *Keempat*, ajaran kedaulatan hukum, yang menganggap bahwa negara itu sesungguhnya tidaklah memegang kedaulatan. Sumber kekuasaan tertinggi adalah hukum dan setiap kepala negara harus tunduk kepada hukum. *Kelima*, ajaran kedaulatan rakyat yang meyakini bahwa yang sesungguhnya berdaulat dalam setiap negara adalah rakyat. Kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintah. Untuk bahan diskusi selanjutnya bisa dilihat dalam Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Jakarta:Penerbit Dian Rakyat, 1983), hal. 5-6.

⁹ Menurut penelitian Amos J.Peaslee tahun 1950, sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshiddiqie dalam Jimly Asshiddiqie, *pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, (Jakarta: The Habibie Center, 2001), hal.12, bahwa 90 persen negara di dunia dengan tegas mencantumkan dalam konstitusinya masing-masing bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat. Inilah prinsip dasar yang kemudian dikenal sebagai konsep demokrasi.

¹⁰ Tujuan bernegara adalah seperti yang tercantum dalam alenia IV Pembukaan UUD 1945 yang berbunyi:

Kemudian daripada itu, untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada : Ketuhanan



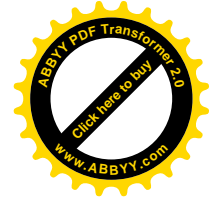
Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan alat utama pemerintah untuk mensejahterakan rakyatnya dan sekaligus alat pemerintah untuk mengelola perekonomian negara. Sebagai alat pemerintah, APBN bukan hanya menyangkut keputusan ekonomi, namun juga menyangkut keputusan politik.

Anggaran negara merupakan bentuk kesepakatan politik antara eksekutif dan legislatif yang berisi persetujuan untuk melakukan pengeluaran pada suatu kurun waktu di masa datang untuk membiayai program kerja yang telah disetujui, dan di lain sisi merupakan persetujuan untuk mengupayakan pendanaan guna membiayai pengeluaran tersebut pada kurun waktu yang sama. Dalam konteks ini, DPR dengan hak legislasi, penganggaran, dan pengawasan yang dimilikinya perlu lebih berperan dalam mengawal APBN sehingga APBN benar-benar dapat secara efektif menjadi instrumen untuk mensejahterakan rakyat dan mengelola perekonomian negara dengan baik.

Kebijakan anggaran negara Indonesia mempunyai karakter hukum yang melegitimasi orientasi ekonomi pemerintah pada saat penyusunan anggaran pendapatan dan anggaran negara.¹¹ Secara konseptual, kebijakan anggaran negara ditekankan pada *legal policy* yang akan dan telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah, yang meliputi, *pertama* penentuan arah pembangunan ekonomi yang berintikan dengan kebijakan pengeluaran dan penerimaan sesuai dengan kebutuhan pada tahun yang akan berjalan. *Kedua* pelaksanaan anggaran negara yang telah disetujui undang-undangnya oleh DPR dalam bentuk kebijakan pemerintah. Kebijakan anggaran negara harus mempunyai komitmen mendasar pada keadilan sosial (*social justice*) yang berusaha untuk mewujudkan pos belanja dalam anggaran negara secara sistematis untuk mewujudkan kesejahteraan dan pemerataan

Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

¹¹ Dian Puji N. Simatupang, “Kebijaan Anggaran Negara Sebagai Perwujudan Kedaulatan Rakyat”, dalam Arifin P. Soeria Atmadja et.al. *Hukum Anggaran Negara* (Jakarta:Fakultas Hukum Universitas Indonesai,2007) .



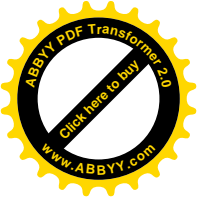
APBN menunjukkan gambaran perekonomian nasional dan juga sebagai alat untuk mempengaruhi kecepatan peningkatan pendapatan nasional atau sebagai alat politik fiskal. Adanya risiko fiskal, akan mempengaruhi keadaan tersebut. Tinggi rendahnya risiko fiskal yang ditanggung dalam APBN akan berpengaruh kepada pencapaian tujuan bernegara. Semakin tinggi muatan risiko yang dibebankan pada APBN semakin rentan posisi APBN dalam menjaga stabilitas fiskal nasional.

Menurut *Allen Schick*,¹² ada empat pendekatan untuk mengelola risiko fiskal. Beberapa pendekatan telah dicoba oleh beberapa negara. pendekatan tersebut, yaitu:

1. pendekatan pertama, pemerintah harus mengemukakan secara terbuka tentang risiko fiskal yang akan dihadapi. Kewajiban yang diperkirakan akan terjadi harus dilaporkan dalam lampiran laporan keuangan;
2. pendekatan kedua, melakukan penggabungan terhadap keputusan risiko fiskal dalam anggaran yang sedang berjalan, sehingga bisa dilihat perbandingannya secara langsung antara pengeluaran yang pasti dan yang bersifat kontinjen;
3. pendekatan ketiga, pemerintah dapat mengelola risiko fiskalnya dengan cara membatasi risiko tersebut. Pendekatan ini memerlukan beberapa kriteria untuk menentukan apakah pemerintah harus mengeluarkan jaminan atau bentuk komitmen-komitmen kontinjensi lain;
4. terakhir, pemerintah dapat menyerahkan pada mekanisme pasar untuk menyerahkan sebagian atau seluruh risiko yang timbul kepada swasta sebagai konsekuensi yang telah diambil bersama.

Hukum positif yang mengatur mengenai keuangan negara, akan menentukan seberapa besar risiko fiskal yang harus ditanggung oleh pemerintah. Oleh karena itu, pembatasan terhadap potensi terjadinya risiko fiskal pada APBN

¹² Allen Schick, "Budgeting For Fiscal Risk", dalam Hana Polackova Brix, Allen Schick editors, *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk* (New York: A copublication of the World Bank and Oxford University Press, 2002). Hal.79-97.



seharusnya dimulai dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara. Semakin ketat peraturan tersebut dalam membatasi terjadinya risiko fiskal, maka peluang terjadinya risiko fiskal yang harus dihadapi oleh pemerintah semakin kecil.

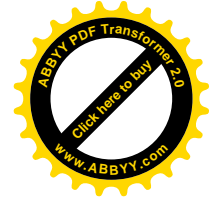
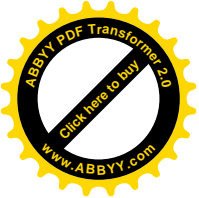
Terbatasnya sumber dana untuk membiayai berbagai belanja negara, mengharuskan pemerintah untuk melakukan pengelolaan keuangan secara profesional. Oleh karena itu, APBN seharusnya ditujukan untuk membiayai kegiatan pemerintah dalam kuasa hukum publik, yaitu mewujudkan sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat.¹³

Sistem hukum selalu menghendaki adanya keseimbangan tatanan dalam masyarakat (*restitution in integrum*). Oleh karena itu menurut *Bellefroid*, batasan pengertian sistem hukum adalah rangkaian peraturan hukum yang disusun secara tertib menurut asas-asasnya. Menurut *Fuler* ada ukuran yang dapat digunakan untuk mengukur adanya sistem hukum. Ukuran tersebut diletakkan pada delapan asas yang dinamakan *principle of legality*, dan adanya asas ini merupakan ciri sistem hukum, yaitu:¹⁴

- 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;

¹³ hal ini juga ditegaskan dalam penjelasan umum UU Nomor 17 Tahun 2003 bahwa dalam rangka pencapaian tujuan bernegara sebagaimana tercantum dalam alenia IV Pembukaan Undang-Undang dasar 1945 dibentuk pemerintahan negara yang menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam berbagai bidang.

¹⁴ Soetandyo Wignyodipuro, *Pengantar Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 1974, hal. 103.



- 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.

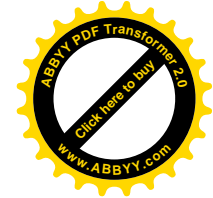
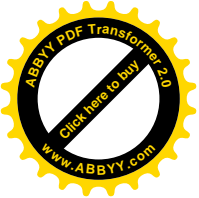
Hukum yang merumuskan keuangan negara idealnya juga bertujuan menjaga kepentingan tiap-tiap subyek hukum. Untuk itu, hukum yang mengatur keuangan negara harus memenuhi kepastian hukum (*rechtszekerheid*), sehingga antara kenyataan hukum dan peraturan perundang-undangan memiliki kesamaan pandangan. Hukum tersebut seharusnya juga tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lain.

Ada dua penyebab belum jelasnya ruang lingkup risiko fiskal di Indonesia,¹⁵ yaitu:

1. Akibat perluasan ruang lingkup keuangan negara yang tidak hanya ditujukan pada APBN, tetapi memperdalam sebagai apapun yang berasal, bersumber, dan diperoleh dari negara.
2. Kecenderungan pengambilan keputusan pemerintah melalui diskresi.

Luasnya ruang lingkup keuangan negara yang tidak hanya ditujukan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), tetapi meliputi apapun yang berasal, bersumber, dan diperoleh dari negara telah menyebabkan ruang lingkup risiko fiskal di Indonesia menjadi sangat luas. Risiko fiskal mencakup segala risiko yang pendanaannya berasal, bersumber, dan diperoleh dari negara.¹⁶

¹⁵ Tim sinkronisasi peraturan pengelolaan risiko fiskal, *Kajian Hukum tentang Penelusuran dan Pengidentifikasian Risiko Fiskal dalam Peraturan Perundang-undangan* (Jakarta: Pusat Pengelolaan Risiko Fiskal, Badan Kebijakan Fiskal, Departemen Keuangan Republik Indonesia, 2008) hal.2



Selain dari peraturan perundang-undangan yang berlaku, risiko fiskal bisa juga muncul dari peraturan kebijakan yang disebut sebagai *discretionary risk*.¹⁷ Peraturan kebijakan tidak mengikat hukum secara langsung, tetapi mempunyai relevansi hukum.¹⁸ Peraturan kebijakan merupakan wewenang pejabat administrasi negara dalam kondisi kebutuhan akan landasan peraturan perundang-undangan atau peraturan perundang-undangan tidak menentukan batas-batas hukumnya secara jelas, sehingga ditetapkan keputusan berdasarkan pertimbangannya sendiri.

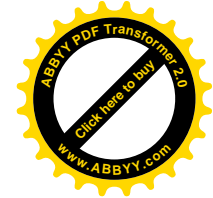
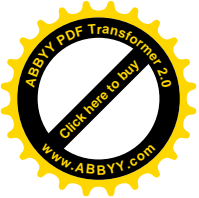
Peraturan kebijakan yang diambil seharusnya tidak bertentangan dengan norma hukum yang umum, asas-asas umum pemerintahan yang baik, dan kepatutan dalam masyarakat. Peraturan kebijakan hanya menetapkan kaidah-kaidah baru dalam peraturan perundang-undangan, sehingga tidak mengarah pada ketidakpastian, karena didukung oleh pertimbangan yang rasional dan mempunyai dasar untuk tujuan bernegara. Dengan demikian, setiap peraturan kebijakan yang akan membebani keuangan negara idealnya ditetapkan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut, sehingga peraturan kebijakan tersebut tidak menciptakan ketidakpastian dalam keuangan negara.

Adanya pembatasan terhadap peluang terjadinya risiko fiskal yang harus dihadapi oleh pemerintah akan memudahkan untuk mengidentifikasi risiko yang akan muncul. Idealnya risiko yang harus ditanggung oleh pemerintah merupakan risiko yang timbul karena perbuatan pemerintah dalam kuasa hukum publik. Ada ukuran kuantitas antara perbuatan negara dengan keadaan yang mungkin akan dihadapi pemerintah sebagai bentuk risiko. Dengan kondisi tersebut, pemerintah sebagai penyusun APBN mempunyai kemampuan untuk memperkirakan risiko yang akan terjadi. Kemampuan pemerintah dalam memperkirakan risiko tersebut akan memperkecil adanya ketidakpastian yang bisa terjadi kapan saja.

¹⁶ Perluasan maksud keuangan negara membuat maksud risiko fiskal tidak hanya ditujukan pada *state budget*, tetapi keseluruhan keuangan yang diklasifikasikan sebagai keuangan negara.

¹⁷ Tim sinkronisasi peraturan pengelolaan risiko fiskal, *op.cit.* hal. 6

¹⁸ Safri Nugraha *et al*, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Center For Law and Good Governance Studies Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007) hal. 94



Menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, pengelola fiskal di Indonesia adalah menteri keuangan.¹⁹ Dengan kedudukan tersebut menteri keuangan memiliki peranan yang penting untuk menentukan seberapa besar dan luas, cakupan risiko fiskal yang harus dihadapi oleh pemerintah.

Berbicara mengenai risiko fiskal pada APBN saat ini, maka tidak bisa dilepaskan dengan peran serta BUMN dalam menjalankan bisnisnya. Risiko fiskal yang dihadapi pemerintah hubungannya dengan Badan Usaha Milik Negara, sudah selayaknya mendapat perhatian pemerintah untuk ditinjau kembali.²⁰ Jika risiko bisnis diklasifikasikan sebagai risiko fiskal berarti ada kerugian keuangan pada BUMN tersebut,²¹ padahal tindakan pemisahan kekayaan negara dalam BUMN hakikatnya memutuskan aturan keuangan negara, dan tunduk pada ketentuan dan prinsip keuangan perusahaan yang sehat.²²

Dilihat dari sudut teori badan hukum, perlu ada pembedaan peran dan kedudukan negara dalam hal sebagai pemegang kekuasaan publik dan sebagai pemegang saham dalam sebuah perseroan terbatas. Dengan pembedaan peran yang jelas tersebut dapat dipisahkan mana yang menjadi risiko fiskal dan mana yang menjadi risiko BUMN.

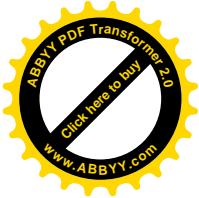
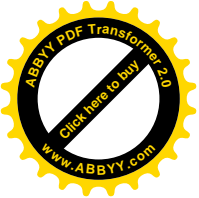
Ruang lingkup keuangan negara sebagaimana yang tercatum dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, juga menjadi dasar mengenai lingkup

¹⁹Indonesia,(1) *op.cit.* Pasal 6 ayat (2) menyatakan bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintah dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan.

²⁰ BUMN merupakan badan hukum perdata yang melaksanakan kegiatan bisnis dan memiliki maksud dan tujuan tertentu, salah satunya adalah mengejar keuntungan.

²¹ Menurut Arifin P. Soeria Atmadja Ketentuan risiko bisnis dalam BUMN yang dikategorikan sebagai kerugian negara jelas menunjukkan ketidakmampuan dalam pembedaan status hukum uang publik dan uang privat berdampak pula yang mengatur pemeriksaan dan tanggung jawab keuangan dalam menentukan garis batas kepunyaannya (domain limitative) yang merupakan pertanda reinkarnasi manajemen keuangan publik tradisional. Untuk bahan diskusi selanjutnya lihat Soeria Atmadja (1), *op.cit.*, hal. 455

²² *Ibid.*



pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia dalam melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara.²³ Implikasinya, ruang lingkup pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK menjadi begitu luas.

Objek pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan yang diindikasikan sebagai korupsi di Indonesia telah diperluas tidak hanya ditujukan pada tindakan yang dilakukan aparatur pemerintah dalam penyelenggaraan kepentingan publik dan pengelolaan keuangan negara. akan tetapi telah mengarah pada pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan dalam sektor privat.

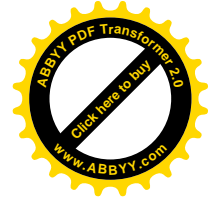
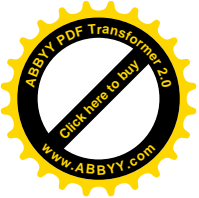
Lahirnya UU Nomor 17 Tahun 2003 yang mengatur definisi keuangan negara beserta ruang lingkungnya dan masalah-masalah yang timbul berkaitan dengan hal tersebut, merupakan sesuatu yang menarik untuk diteliti. Dengan dilakukannya penelitian, diharapkan dapat diketahui semangat yang melatarbelakangi lahirnya definisi dan ruang lingkup tentang keuangan negara tersebut. Selanjutnya, dapat dilakukan analisa terhadap permasalahan yang timbul yang berkaitan dengan pengelolaan risiko fiskal di Indonesia, dengan harapan akan mendapatkan solusi yang terbaik dalam rangka pengelolaan risiko fiskal yang lebih baik.

1.2. Pokok Permasalahan

Lahirnya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara ternyata belum mampu menjawab perdebatan mengenai definisi keuangan negara yang mengidentifikasi uang negara dan secara langsung membatasi tanggung jawab negara dalam pengelolaan keuangan negara.²⁴ Ruang lingkup keuangan negara yang meluas ke keuangan daerah, keuangan Badan Usaha Milik Negara, baik Persero maupun Perum, keuangan Badan Usaha Milik Daerah, dan

²³ Indonesia(2), *Undang-undang Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara*, UU N0. 15 ,LN No. 5 Tahun 2004, TLN No. 4355, Pasal 3 ayat 1.

²⁴ Perdebatan mengenai definisi keuangan negara serta mengenai institusi yang berhak melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan pulik yang meliputi keuangan negara , keuangan daerah, keuangan BUMN dan BUMD telah berlangsung sejak lama, bahkan sebelum lahirnya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.



keuangan sektor swasta yang dianggap memperoleh fasilitas dan bantuan negara berpotensi menimbulkan beban pada APBN.

Risiko fiskal sebagai akibat meluasnya cakupan ruang lingkup keuangan negara seperti yang tercantum dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 bisa dalam bentuk *explicit liabilities*, *Implicit liabilities* maupun *Direct liabilities* dan *Contingent liabilities*.²⁵ Keadaan tersebut tentu sangat membahayakan terhadap kesinambungan fiskal (*fiscal sustainability*) nasional.

Berdasarkan uraian singkat, seperti yang tertulis dalam latar belakang penelitian ini, dapat dirumuskan beberapa pokok permasalahan sebagai berikut.

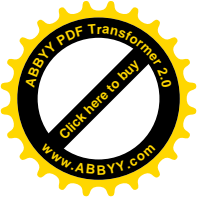
1. Mengapa pemerintah menggunakan ruang lingkup keuangan negara sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara?
2. Bagaimana pengaruh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 terhadap risiko fiskal?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan pokok permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya, maka penelitian ini bertujuan untuk :

- a. Mengetahui latar belakang mengapa pemerintah mendefinisikan keuangan negara seperti yang tercantum dalam pasal 2 Undang-Undang Nomo 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- b. Mengetahui pengaruh ruang lingkup keuangan negara berdasarkan pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 terhadap risiko fiskal.

²⁵ Menurut polackova, pemerintah dihadapkan pada empat jenis risiko fiskal yang merupakan kombinasi dari empat unsur berikut, eksplisit dan implisit serta pasti dan kontinjen. *Explicit liabilities* merupakan kewajiban pemerintah yang secara legal memang harus dibayar, jika terjadi sesuatu sebagaimana dinyatakan dalam perundangan dan peraturan yang berlaku. *implicit liabilities* merupakan kewajiban yang tidak secara resmi diakui, tetapi tiba-tiba menjadi beban akibat terjadinya “kewajiban moral”. Kewajiban moral ini dapat timbul sebagai adanya kewajiban moral pemerintah ataupun akibat adanya tekanan dari berbagai kelompok. Sedangkan unsur pasti dan kontinjen merupakan gambaran tingkat kepastian timbulnya kewajiban pemerintah. Untuk selanjutnya lihat Hana Polackova Brix, *Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability*. Policy Research Working Paper 1989. (World Bank, Washington, D.C. 1998)



1.4. Kerangka Konsep

Untuk kepentingan penelitian ini, beberapa istilah yang digunakan diberikan pengertian operasional sebagai berikut:

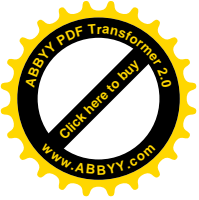
1. Keuangan Negara, adalah:
semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.²⁶
2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), adalah:
Rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat²⁷
3. BUMN, adalah:
Badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.²⁸
4. 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.²⁹
5. Perum, adalah:
BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

²⁶ Indonesia,(1) *op. cit.*, Pasal 1 angka (1).

²⁷ *Ibid.*, Pasal 1 angka (7).

²⁸ Indonesia,(3) *Undang-Undang Tentang BUMN*, UU N0. 19 ,LN No. 70 Tahun 2003, TLN No. 4297, Pasal 1 angka (1).

²⁹ *Ibid.*, Pasal 1 angka (2).



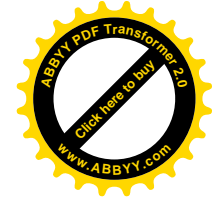
6. Kekayaan Negara yang dipisahkan, adalah:
Kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Perseroan dan / atau Perum serta perseroan terbatas lainnya.³⁰
7. Korupsi, adalah:
Penyelewengan uang atau penggelapan uang (milik negara, perusahaan dan sebagainya) untuk kepentingan pribadi.³¹
8. Kerugian negara, adalah:
kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.³²
9. *Contingent Liabilities*
Yang dimaksud dengan *contingent liabilities* di sini adalah berbagai kewajiban yang timbul di kemudian hari yang akan membebani APBN. Kewajiban itu muncul karena untuk penyelamatan kondisi keuangan BUMN, munculnya berbagai tagihan kepada pemerintah akibat perubahan kebijakan pemerintah atau sebab lainnya.³³
10. Risiko Fiskal

³⁰ *Ibid.*, Pasal 1 angka (10).

³¹ Junaedi A.M., *Kamus Politik Populer*, (Jakarta:Madani, 2002), hal. 57.

³² Indonesia (4), *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara*. LN Nomor 5 Tahun 2004, TLN No. 4355, Pasal 1 angka 22.

³³ Sebagai contoh adalah pada APBN-P 2006, dimana pemerintah telah mengalokasikan dana Penyertaan Modal Negara (PMN) sebesar Rp 3,3 triliun untuk kepentingan revitalisasi BUMN pada 15 BUMN. Adapun BUMN yang mendapat suntikan dana tersebut diantaranya adalah PT Kertas Kraft Aceh mendapatkan Rp 150 milyar, PT Dirgantara Indonesia Rp 40 milyar, Keduanya diberikan PMN dengan alasan untuk membayar pesangon karyawan. Perum Pengangkutan Penumpang Djakarta (PPD) memperoleh dana Rp 40 milyar untuk membayar tunggakan gaji dan pesangon karyawan terPHK. Selanjutnya, perusahaan penerbangan Merpati mendapatkan PMN Rp450 milyar untuk mengatasi likuiditas dan menambah jumlah armada. BUMN penerbangan Garuda memperoleh dana Rp1 triliun untuk mengatasi kesulitan likuiditas. PT Semen Kupang kebagian PMN sebesar Rp 50 milyar, PT Kertas Leces Rp135 milyar, dan PT Kliring Berjangka sebesar Rp 130 milyar.



Secara umum risiko fiskal didefinisikan sebagai kewajiban kontinjensi pemerintah yang berpotensi membebani keuangan negara pada masa yang akan datang.³⁴

11. *Moral hazard*, adalah:

kondisi yang bersumber dari orang yang bersangkutan yang berkaitan dengan sikap mental atau pandangan hidup serta kebiasaan yang dapat memperbesar kemungkinan terjadinya suatu kerugian. Kerugian ini dikarenakan kelalaian yang disertai adanya unsur kesengajaan yang terlihat.

12. Dukungan Pemerintah (*government support*) adalah:

Kompensasi dalam bentuk lain yang diberikan oleh pemerintah kepada Badan Usaha melalui skema pembagian risiko dalam rangka pelaksanaan proyek kerja sama penyediaan infrastruktur.³⁵

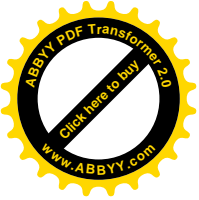
1.5. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang berbasis pada kaedah-kaedah atau norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, dengan menekankan pada tiga bahan hukum yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah keuangan negara dan lainnya yang berkaitan dengan pembahasan topik penelitian. Bahan hukum sekunder berupa buku-buku, artikel dari majalah maupun surat kabar, serta

³⁴ Risiko fiskal tidak pernah didefinisikan secara khusus dalam peraturan perundang-undangan, begitu juga ruang lingkup risiko fiskal itu sendiri. Hana Polackova Brixi mendefinisikan risiko fiskal sebagai berikut: "We define fiscal risk as a source of financial stress that could face a government in the future". Selanjutnya lihat Hana Polackova Brixi, Allen Schick editors, *op.cit.* hal.2.

³⁵ PMK 38/PMK.01/2006 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian dan Pengelolaan Risiko atas Penyediaan Infrastruktur. Ps. 1 angka 3.



makalah-makalah yang berhubungan dengan pokok bahasan penelitian ini. Sedangkan bahan hukum tersier berupa kamus bahasa dan kamus hukum.

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan, yaitu dengan mengaitkan antara norma hukum yang ada dengan norma hukum lainnya dalam peraturan perundang-undangan yang digunakan sebagai sumber data, sehingga dapat diketahui apakah UU Nomor 17 Tahun 2003 menimbulkan risiko fiskal.

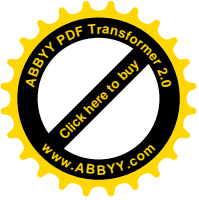
Data-data sekunder yang berupa bahan pustaka hukum primer, sekunder dan tersier yang berhubungan dengan pokok bahasan penelitian ini, akan diolah dan dianalisa dengan metode kualitatif. Metode ini ditujukan untuk mengungkapkan bahwa definisi dan ruang lingkup keuangan negara yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, benar telah melahirkan risiko fiskal yang akan membebani APBN, serta dengan maksud memberikan makna yang mendalam mengenai pengertian dan ruang lingkup risiko fiskal dari segi hukum dan peraturan perundang-undangan.

Akhirnya, hasil penelitian ini akan disampaikan secara tertulis dalam bentuk eksplanatoris analitis. Menjelaskan apa yang melatarbelakangi lahirnya pengertian keuangan negara dan ruang lingkungnya dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 beserta dampaknya terhadap risiko fiskal yang ditanggung oleh pemerintah.

1.6. Kegunaan Teoritis dan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat, diantaranya adalah sebagai berikut:

- a. Secara teoritik hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan kajian bagi mereka yang tertarik dalam bidang keuangan negara selanjutnya.
- b. Bagi pemerintah, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan dalam bidang keuangan negara, agar semakin baik sehingga pengelolaan APBN tetap bermanfaat



untuk mencapai tujuan bernegara, dan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

1.7. Sistematika Penulisan

Laporan penelitian ini disampaikan dalam bentuk bab per bab secara sistematis dan konsisten, dengan sistematika sebagai berikut.

BAB I PENDAHULUAN

Merupakan pendahuluan yang berisikan latar belakang, pokok permasalahan, tujuan penelitian, kerangka konsep, metode penelitian, kegunaan teoritis dan praktis, serta sistematika penulisan.

BAB II KEUANGAN NEGARA DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA

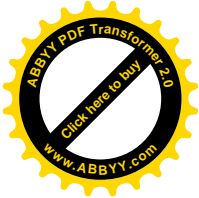
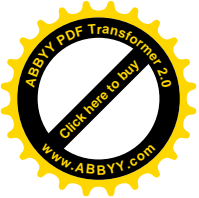
Bab ini menjelaskan mengenai pengertian dan ruang lingkup keuangan berdasarkan peraturan perundang-undangan maupun menurut para ahli hukum. Selanjutnya mengulas mengenai pengelolaan APBN. Berikutnya, diuraikan mengenai teori badan hukum dan transformasi hukum atas keuangan negara.

BAB III PENGERTIAN DAN RUANG LINGKUP RISIKO FISKAL

Bab ini dimulai dengan penjelasan mengenai pengertian risiko fiskal. Selanjutnya diulas mengenai risiko fiskal hubungannya dengan negara dalam kedudukan sebagai badan hukum publik. Terakhir, diuraikan mengenai risiko fiskal dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

BAB IV IMPLIKASI PERLUASAN RUANG LINGKUP KEUANGAN NEGARA TERHADAP PENGERTIAN RISIKO FISKAL

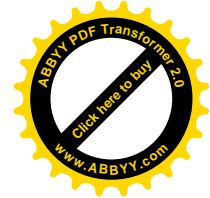
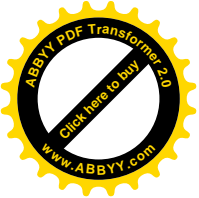
Bab ini diawali dengan penjelasan latar belakang lahirnya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 khususnya pengertian dan ruang lingkup keuangan negara. Selanjutnya, diulas mengenai dampak rumusan Pasal 2 huruf g dan i Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 terhadap risiko fiskal dalam APBN,



yang didasarkan pada teori dan pandangan para ahli yang diuraikan pada bab-bab sebelumnya.

BAB V PENUTUP

Bab ini merupakan penutup yang memuat beberapa kesimpulan dari jawaban permasalahan-permasalahan yang dibahas serta beberapa saran yang terkait dengan permasalahan yang muncul.



BAB II

KEUANGAN NEGARA DALAM SISTEM HUKUM INDONESIA

2.1 Pengertian dan Ruang Lingkup Keuangan Negara

Sebelum membahas mengenai pengaruh ruang lingkup keuangan negara seperti yang tercantum dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 terhadap risiko fiskal, perlu dikemukakan mengenai pengertian keuangan negara. Pengertian tersebut didasarkan pada pendapat para ahli dan juga berlandaskan pada peraturan perundang-undangan yang pernah berlaku dan masih berlaku di Indonesia.

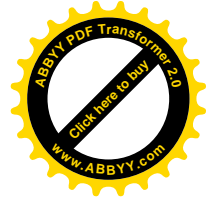
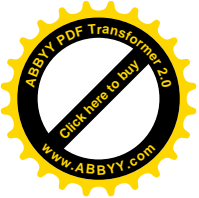
Berikut ini akan dibahas mengenai pengertian keuangan negara berlandaskan pada peraturan perundang-undangan, dan juga berdasarkan pendapat para ahli.

2.1.1 Landasan Peraturan Perundang-Undangan

Secara gramatikal,³⁶ menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, keuangan negara mempunyai arti segala sesuatu yang berkaitan dengan seluk beluk uang negara atau tentang segala hal yang berkaitan dengan penggunaan uang oleh negara. Secara nalar hukum, berbicara mengenai keuangan negara maka bahasannya akan ditujukan kepada negara sebagai subyek hukum, yaitu negara sebagai badan hukum publik.

Sampai dengan tahun 2003, sebelum diundangkannya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003, kaidah hukum yang berlaku mengenai keuangan negara diatur dalam Indonesische Comptabiliteitswet (ICW) yang dicantumkan dalam Stbl. Tahun 1864 Nomor 106, terakhir dengan Stbl. Tahun 1925 Nomor 448. Selain itu ada juga *Indische Bedrijvenwet* (IBW) stbl. 1927 No. 419 jo. Stbl. 1936 No.445 dan *Reglement voor het Administratief Beheer* (RAB) stbl. 1933 No.381. Sementara itu untuk pelaksanaan pemeriksaan pertanggungjawaban pengelolaan

³⁶ "Kamus Besar Bahasa Indonesia," <http://pusatbahasa.diknas.go.id>, diunduh 28 Agustus 2010.



keuangan negara digunakan *Insctructie en verdere bapelingen voor Algemeene Rekenkamer* (IAR) stbl. 1933 No.320.

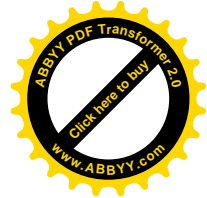
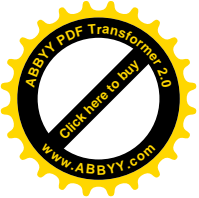
Semua kaidah hukum tersebut, merupakan warisan pemerintah kolonial Belanda, sebagai penguasa dalam penjajahan Indonesia. Pendekatan yang digunakan dalam peraturan tersebut adalah untuk menjaga kepentingan pemerintahan Kolonial Belanda atas Indonesia. oleh karena itu, paradigma yang ada dalam peraturan tersebut adalah paridigma sebagai negara jajahan.

Selanjutnya, ICW diubah dan diundangkan sebagai Undang-Undang tentang Perbendaharaan Indonesia, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1968. ICW berlaku sampai dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

Dalam ICW tidak ditemukan mengenai pengertian dan ruang lingkup keuangan negara, hanya disebutkan bahwa “keuangan Negara Republik Indonesia diurus dan dipertanggungjawabkan menurut peraturan-peraturan yang ditetapkan dalam undang-undang ini”. berdasarkan rumusan pasal-pasal dalam ICW, maka yang dimaksud dengan keuangan negara tersebut adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Dalam UUD 1945 sebelum perubahan keuangan negara diatur dalam Bab VIII Pasal 23. Rumusan pasal tersebut berbunyi sebagai berikut:

- (1)Anggaran Pendapatan dan Belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan Undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan Pemerintah, maka Pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.
- (2)Segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan Undang-undang.
- (3)Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan Undang-undang.
- (4)Hal keuangan negara selanjutnya diatur dengan Undang-undang.



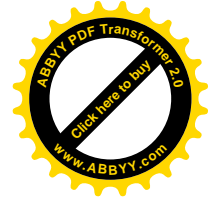
(5) Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Hal keuangan dalam bab tersebut dirumuskan secara singkat, hanya dalam satu pasal saja. Meskipun rumusnya singkat, tidak berarti pasal tersebut tidak mengandung makna secara filosofis, yuridis, maupun historis.³⁷ Menurut Arifin P. Soeria Atmadja, dalam Pasal 23 UUD 1945 (pra-perubahan), konsepsi keuangan negara memberikan pemahaman filosofis yang tinggi terhadap kedudukan keuangan negara yang ditentukan APBN sebagai bentuk penjelmaan kedaulatan. Berdasarkan penjelasan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 terlihat bahwa maksud anggaran pendapatan dan belanja negara yang dimaksud didasarkan pada kebutuhan rakyat dan jalannya penyelenggaraan pemerintahan negara.

Masih menurut Arifin P. Soeria Atmadja, Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 tersebut memiliki hak *begrooting* Dewan Perwakilan Rakyat, dimana dinyatakan dalam hal menetapkan pendapatan dan belanja, kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat lebih kuat dari kedudukan pemerintah. Jadi sumber hakikat APBN adalah kedaulatan. Pemerintah baru dapat menjalankan APBN setelah mendapat persetujuan dari DPR dalam bentuk undang-undang, dan persetujuan ini dapat diberikan oleh DPR karena DPR memegang kedaulatan dibidang *budget* (hak *begrooting*). Jadi persetujuan ini merupakan kuasa (*machtiging*) dan bukan merupakan *consent* DPR.³⁸

³⁷ Soeria Atmadja (1), *Op.cit.* hal. 297

³⁸ Pendapat ini merupakan tanggapan Arifin P. Soeria Atmadja terhadap pendapat A. Hamid S. Attamimi yang mengatakan bahwa persetujuan dari DPR terhadap APBN yang diusulkan pemerintah merupakan *consent* DPR, pendapat ini dimuat dalam Majalah Hukum dan Pembangunan Nomor 4 Tahun X Juli 1980 dengan judul Undang-Undang Perhitungan Anggaran Negara . Untuk selanjutnya lihat dalam Soeria Atmadja, (1) *ibid* hal. 55



Hal keuangan dalam Bab VIII Pasal 23 telah mengalami perubahan pada amandemen ketiga Undang-undang 1945,³⁹ rumusan pasal-pasal tersebut berbunyi:

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 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 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.

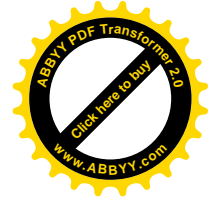
Pasal 23C

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.

³⁹Menurut Arifin P. Soeria Atmadja, Perubahan materi muatan dalam Pasal 23 UUD 1945 yang ditetapkan oleh MPR dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 menjadi pembuka kerumitan dalam pengaturan keuangan negara. Soeria Atmadja, (1) *ibid* hal. 301



Badan Pemeriksa Keuangan yang sebelumnya masuk dalam Bab VIII, setelah amandemen diatur dalam bab tersendiri yaitu Bab VIIIA, rumusan pasal-pasal nya berbunyi sebagai berikut:

Pasal 23E

- (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.
- (2) Hasil pemeriksaan 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

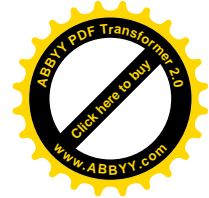
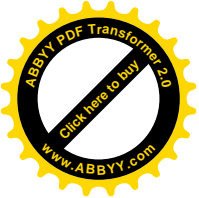
- (1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.
- (2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.

Pasal 23G

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

Menurut Arifin P. Soeria Atmadja, landasan filosofi keempat perubahan UUD 1945 sangat tidak memadai, apalagi rumusan substansi ilmiahnya jauh dari yang semestinya. Bila didasarkan pada sudut teori umum *legal drafting* banyak hal yang tidak memenuhi syarat sebagai sebuah Undang-Undang Dasar atau sebuah konstitusi⁴⁰

⁴⁰ Sebagaimana lazimnya sebuah undang-undang harus mengandung landasan:



Dari rumusan pasal-pasal tersebut di atas, baik dalam UUD 1945 sebelum amandemen maupun UUD 1945 setelah amandemen, tidak ditemukan mengenai rumusan pasal yang mendefinisikan keuangan negara maupun ruang lingkungannya. Ketiadaan pengertian keuangan negara dan ruang lingkungannya tersebut, yang kemudian mendorong para ahli hukum melakukan penafsiran terhadap ketentuan Pasal 23 UUD 1945.

Dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949, keuangan negara tidak dinyatakan definisinya. Tetapi, dalam Pasal 111 ayat (2) Undang-undang Dasar Sementara (UUDS 1950) dinyatakan, ” keuangan negara dipimpin dan dipertanggungjawabkan menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.”

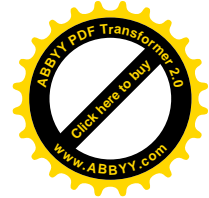
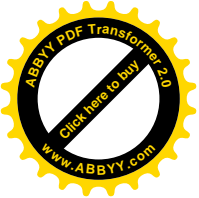
Dari penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa konstitusi Indonesia tidak memberikan rumusan yang jelas dan tegas tentang pengertian dan ruang lingkup keuangan negara. Bahkan, ketiadaan pengertian dan ruang lingkup keuangan negara dalam konstitusi Indonesia tidak juga terjawab dengan adanya Perubahan UUD 1945 khususnya terhadap pasal-pasal tentang keuangan negara. Beberapa pasal dan ayat, menurut Arifin P. Soeria atmadja, justru tidak memiliki konstruksi konstitusi yang mengandung makna filosofis-yuridis, sehingga menjadi dangkal dan tidak bermakna.⁴¹

Dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 1965 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan, dalam Pasal 3, ” yang dimaksud dengan keuangan negara dalam

-
- Filsafat yang merupakan latar belakang substansi pemikiran pembuat undang-undang tentang keuangan negara; iapun harus dirumuskan secara mendasar.
 - Ilmu pengetahuan (*het dekken der kennis*), rumusannya ditata secara sistematis
 - Landasan pemikiran ekonomis (*ekonomische denkgesetz*),
 - Menghindari substansi yang diulang dan / atau saling bertentangan antara pasal satu dengan pasal yang lainnya (*wiederspruchlos*);
 - Cakupan rumusan substansi undang-undang harus bersifat menyeluruh (*het dekken van rechtsstof*);
 - Harus mengandung estetika bahasa (*taal aestetica*);
 - Bermanfaat sesuai dengan tujuannya (*doelmatig*).

Untuk bahan diskusi selanjutnya lihat Soeria Atmadja, (1) *ibid*, hal.194.

⁴¹ Untuk bahan diskusi selanjutnya, lihat “pengertian Keuangan Negara Pasca Amandemen UUD 1945,” dalam Soeria Atmadja, (1) *ibid*, hal. 81-87.



undang-undang ini adalah segala kekayaan negara dalam bentuk apapun juga, baik terpisah maupun tidak.⁴² Penjelasan pasal tersebut berbunyi:

”Dengan keuangan negara tidak hanya dimaksud uang negara, tetapi seluruh kekayaan negara, termasuk di dalamnya segala bagian-bagian harta milik kekayaan itu dan segala hak serta kewajiban yang timbul karenanya, baik kekayaan itu berada dalam penguasaan dan pengurusan pada pejabat-pejabat dan/atau lembaga-lembaga yang termasuk pemerintahan umum maupun berada dalam penguasaan dan pengurusan bank-bank pemerintah, yayasan-yayasan pemerintah, dengan status hukum publik ataupun perdata, perusahaan-perusahaan negara dan perusahaan-perusahaan dan usaha-usaha dimana pemerintah mempunyai kepentingan khusus serta dalam penguasaan dan pengurusan pihak lain maupun juga berdasarkan perjanjian dengan penyertaan (partisipasi) pemerintah ataupun penunjukan dari pemerintah. Disamping pemeriksaan, pengawasan dan penelitian atas penguasaan dan pengurusan kekayaan negara, Badan Pemeriksa Keuangan melakukan pula pemeriksaan, pengawasan, dan penelitian atas kekayaan pihak ketiga yang dipercayakan dan/atau dikuasai dan/atau diurus oleh negara.

Dari rumusan tersebut, keuangan negara mempunyai ruang lingkup yang sangat luas. Dengan UU Nomor 17 Tahun 1965 Badan Pemeriksa Keuangan bisa masuk ke dalam sektor manapun.

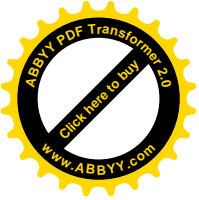
Dalam penjelasan Pasal 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1973 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan, dinyatakan:

”Pemeriksaan yang dilakukan terhadap pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk antara lain pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara (baik anggaran rutin maupun pembangunan), anggaran pendapatan dan belanja daerah, serta anggaran perusahaan milik negara, hakikatnya seluruh kekayaan negara...⁴³

Dari pasal-pasal yang tertuang dalam Undang-undang Tentang Badan Pemeriksa Keuangan menegaskan bahwa BPK menganggap keuangan negara adalah segala sesuatu yang berasal, bersumber, dan diperoleh dari negara, sehingga semua hubungan hukum dalam keuangan tidak menimbulkan perubahan pihak yang memiliki wewenang dan hak.

⁴² Indonesia (5), *Undang-undang tentang Badan Pemeriksa Keuangan*, UU No. 17 Tahun 1965, Ps. 3.

⁴³ Indonesia (6), *Undang-undang tentang Badan Pemeriksa Keuangan*, UU No. 5 Tahun 1973, LN No. 39 Tahun 1973, TLN No. 3010, penjelasan ps.2



Persepsi BPK tentang keuangan negara seperti yang telah disebutkan, ternyata masih menimbulkan keragu-raguan, kemudian Dewan Perwakilan Rakyat menanyakan pengertian keuangan negara kepada pemerintah, yang dijawab Menteri/Sekretaris Negara pada 1975⁴⁴ dengan menyatakan bahwa pengertian keuangan negara adalah sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1973.⁴⁵

⁴⁴ Tim sinkronisasi peraturan pengelolaan risiko fiskal, *Kajian Hukum tentang Penelusuran dan Pengidentifikasian Risiko Fiskal dalam Peraturan Perundang-undangan* (Jakarta: Pusat Pengelolaan Risiko Fiskal, Badan Kebijakan Fiskal, Departemen Keuangan Republik Indonesia, 2008) hal. 25

⁴⁵ Dalam penjelasan Pasal 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1973 berbunyi:

Ayat (1)

Pemeriksaan yang dilakukan terhadap pertanggung jawaban keuangan Negara, termasuk antara lain pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (baik Anggaran Rutin maupun Pembangunan), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah serta Anggaran Perusahaan-perusahaan milik Negara, hakekatnya seluruh kekayaan Negara, merupakan pemeriksaan terhadap hal-hal yang sudah dilakukan atau sudah terjadi dan yang telah disusun pertanggung jawabannya ("post-audit"), baik sebagian maupun seluruhnya. Tugas di bidang pemeriksaan meliputi pula pengujian apakah pengeluaran uang Negara terjadi menurut ketentuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan ketentuanketentuan mengenai penguasaan dan pengurusan keuangan Negara serta penilaian apakah penggunaan keuangan Negara telah dilakukan dengan cara-cara yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

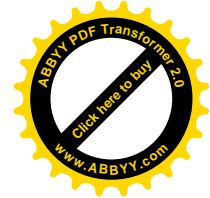
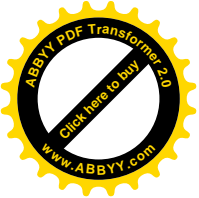
Ayat (2)

Pemeriksaan yang dilakukan terhadap pertanggung jawaban keuangan Negara, termasuk antara lain pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (baik Anggaran Rutin maupun Pembangunan), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah serta Anggaran Perusahaan-perusahaan milik Negara, hakekatnya seluruh kekayaan Negara, merupakan pemeriksaan terhadap hal-hal yang sudah dilakukan atau sudah terjadi dan yang telah disusun pertanggung jawabannya ("post-audit"), baik sebagian maupun seluruhnya. Tugas di bidang pemeriksaan meliputi pula pengujian apakah pengeluaran uang Negara terjadi menurut ketentuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan ketentuanketentuan mengenai penguasaan dan pengurusan keuangan Negara serta penilaian apakah penggunaan keuangan Negara telah dilakukan dengan cara-cara yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Ayat (3)

Pemeriksaan yang dilakukan terhadap pertanggung jawaban keuangan Negara, termasuk antara lain pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (baik Anggaran Rutin maupun Pembangunan), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah serta Anggaran Perusahaan-perusahaan milik Negara, hakekatnya seluruh kekayaan Negara, merupakan pemeriksaan terhadap hal-hal yang sudah dilakukan atau sudah terjadi dan yang telah disusun pertanggung jawabannya ("post-audit"), baik sebagian maupun seluruhnya. Tugas di bidang pemeriksaan meliputi pula pengujian apakah pengeluaran uang Negara terjadi menurut ketentuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan ketentuanketentuan mengenai penguasaan dan pengurusan keuangan Negara serta penilaian apakah penggunaan keuangan Negara telah dilakukan dengan cara-cara yang dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Ayat (4)



Pengertian keuangan negara dapat juga ditemukan dalam Penjelasan Umum Undang-undang nomor 3 Tahun 1971 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang menyatakan keuangan negara sebagai:

”hakikat seluruh kekayaan negara, termasuk keuangan daerah atau suatu badan /badan hukum yang mempergunakan modal atau kelonggaran-kelonggaran dari negara atau masyarakat dengan dana-dana yang diperoleh dari masyarakat tersebut untuk kepentingan sosial, kemanusiaan, dan lain-lain. Tidak termasuk ’keuangan negara’ dalam undang-undang ini ialah keuangan dari badan-badan hukum yang seluruh modalnya diperoleh dari swasta misalnya PT, firma, CV, dan lain-lain.”⁴⁶

Dari rumusan tersebut, jelas bahwa keuangan negara dalam pengertian keuangan negara yang dimaknai secara luas.

Selanjutnya, dalam Undang-undang Nomor 31 tahun 1999 sebagai pengganti UU Nomor 3 Tahun 1971, keuangan negara masih diartikan secara luas. Keuangan negara yang dimaksud dalam UU nomor 31 tahun 1999 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:

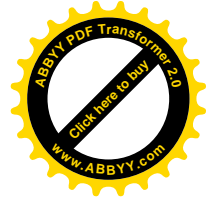
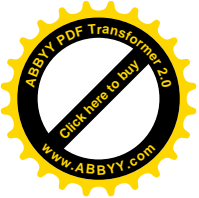
- a. berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga Negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;
- b. berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan Negara.”⁴⁷

Berdasarkan rumusan pasal-pasal yang ada dalam peraturan perundang-undangan, seperti yang disebutkan sebelumnya, jelas bahwa keuangan negara beserta ruang lingkupnya, oleh para pembuat undang-undang, dalam hal ini

Sesuai dengan bunyi Pasal 23 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 Badan Pemeriksa Keuangan memberitahukan hasil pemeriksaannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam pada itu, sebagai lazimnya cara bekerja suatu pemeriksa di mana laporan hasil pemeriksaannya diberitahukan pula kepada yang diperiksanya, maka Badan Pemeriksa Keuangan memberitahukan pula hasil pemeriksaannya kepada Pemerintah

⁴⁶ Indonesia (7), *Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU No. 3 Tahun 1971, LN No. 9 Tahun 1971, TLN No. 2858, Penjelasan Umum.

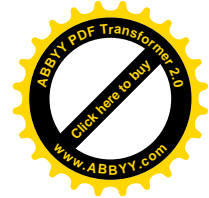
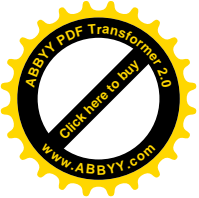
⁴⁷ Indonesia (8), *Undang-undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU No. 31 tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU No. 20 tahun 2001, LN No. 72 tahun 1999 dan 134 tahun 2001, TLN No. 3874 dan 4150, Penjelasan Umum.



pemerintah beserta DPR dipahami sebagai keuangan negara dalam arti yang luas. Disetujui dan ditetapkannya UU Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara serta UU Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, merupakan wujud dari pemahaman tersebut.

Keuangan negara dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 didefinisikan 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 berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dari definisi tersebut, yang dimaksud dengan keuangan negara 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.



Dari ketentuan Pasal 1 dan 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tersebut, keuangan negara mempunyai definisi dan ruang lingkup yang luas. Tidak hanya APBN, tetapi kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah telah diakui sebagai keuangan negara. luasnya definisi dan ruang lingkup keuangan negara tersebut, justru telah mempersulit ruang gerak bagi para pihak. BUMN Persero sebagai pengelola kekayaan negara yang dipisahkan menjadi tidak mandiri, karena selalu ada campur tangan dari negara. Di lain pihak, pemerintah dalam pelaksanaannya justru mengalami kesulitan melaksanakan ketentuan tersebut. Dalam kasus penyelesaian kredit bermasalah, Menteri Keuangan harus minta fatwa kepada Mahkamah Agung dalam rangka penyelesaian kredit bermasalah (non performing loan/NPL) PT. Bank Mandiri, PT. Bank BRI, dan PT Bank BNI.⁴⁸ Bahkan kasus yang terkini, mengenai penyelamatan Bank Century, yang dianggap bahwa pengeluaran dana melalui Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) telah merugikan keuangan negara, telah mempersulit posisi pemerintah dalam menjalankan kebijakannya.

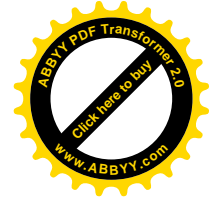
2.1.2 Menurut Para Ahli Hukum

Ada banyak pengertian keuangan yang didefinisikan oleh para ahli di bidang keuangan negara. Menurut Geodhart,⁴⁹ keuangan negara merupakan keseluruhan undang-undang yang ditetapkan secara periodik yang memberikan kekuasaan pemerintah untuk melaksanakan pengeluaran mengenai periode tertentu dan menunjukkan alat pembiayaan yang diperlukan untuk menutup pengeluaran tersebut.

Unsur-unsur keuangan negara menurut Geodhart meliputi :

⁴⁸ Dalam upaya melakukan penghapusan piutang perbankan BUMN, pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2006 Tentang Perubahan Tentang Peraturan Pemerintah Tentang Tata cara Penghapusan Piutang Negara/Baerah. Namun demikian Peraturan Pemerintah tersebut tidak dapat dijalankan karena bertentangan dengan UU Nomor 17 Tahun 2003, walaupun telah mendapatkan pertimbangan hukum dari Mahkamah Agung Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006 tentang Permohonan Fatwa Hukum yang disampaikan kepada Menteri keuangan.

⁴⁹ W, Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan negara*, (Jakarta:P.T. Grasindo, 2006), hal. 1-2



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

John F. Due menyamakan pengertian keuangan negara dengan anggaran (*budget*) negara.⁵⁰ Menurutnya, keuangan negara adalah suatu rencana keuangan untuk suatu periode waktu tertentu. Keuangan negara, menurut John F. Due memiliki unsur-unsur sebagai berikut:

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

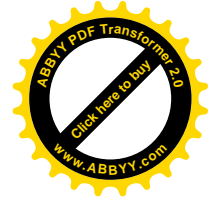
Mengenai hubungan antara keuangan negara dengan anggaran negara, Muchsan menyatakan bahwa anggaran negara merupakan inti dari keuangan negara sebab anggaran negara merupakan alat penggerak untuk melaksanakan keuangan negara.⁵¹

Salah satu cara untuk menemukan arti atau nilai peraturan hukum konkret dan sistem hukumnya adalah dengan metode penafsiran. Metode ini hakikatnya yang dilakukan para ahli hukum dalam memandang tidak adanya pengertian dan ruang lingkup keuangan negara dan ruang lingkungannya. Hal ini disebut juga menemukan hukum (*rechtsvinding*).

Pada dasarnya pengertian dan ruang lingkup keuangan negara merupakan persoalan yang telah lama diidentifikasi oleh pemerintah dalam rangka

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.* hal. 3



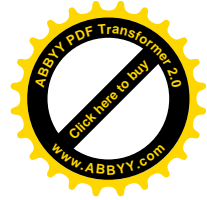
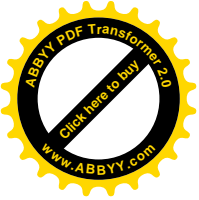
penyusunan peraturan perundang-undangan dalam bidang keuangan negara. Belum terbentuknya peraturan perundang-undangan yang menjawab tentang permasalahan tersebut, mendorong para ahli hukum kemudian melakukan penafsiran terhadap ketentuan Pasal 23 UUD 1945. Ada tiga cara para ahli hukum dalam menafsirkan pasal tersebut, yaitu penafsiran menurut istilahnya (*taalkundige interpretative*), penafsiran menurut sejarah (*historiche interpretative*), dan penafsiran berdasarkan keadaan yang ada dalam masyarakat (penafsiran *teleologis*). Penafsiran tersebut ditujukan untuk menarik kesimpulan apa yang dimaksud dengan keuangan negara dengan berdasarkan pada teori hukum umum dan asas dalam peraturan perundang-undangan.

Penafsiran menurut istilahnya (*taalkundige interpretative*) dilakukan oleh ahli hukum Harun Al Rasid. Penafsirannya didasarkan pada Pasal 23 ayat 5 yang berbunyi sebagai berikut:

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

Keuangan negara dinyatakan sebagai segala sesuatu yang bertalian dengan soal uang. Namun, pengertian tersebut dirasakan terlalu luas, yang tidak memberikan kepastian hukum, bahkan dapat menimbulkan kesulitan baik BPK maupun yang memberikan tanggung jawab, yaitu pemerintah.

Berdasarkan penafsiran menurut tujuan kaidah hukum dimaksud (*teleologische interpretative*), Harun Al Rasid menyatakan bahwa tugas BPK dalam memeriksa tanggung jawab pemerintah tentang keuangan negara dihubungkan dengan APBN yang sudah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, kepada siapa badan tersebut harus memberitahukan hasil pemeriksaannya, agar diketahui apakah pemerintah telah melaksanakan budget sebagaimana mestinya.



Harun Alrasyid menyatakan maksud keuangan negara adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara berdasarkan konstruksi hukum Pasal 23 (1) UUD 1945 Pra-Perubahan⁵² yang menyatakan

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

Pengertian keuangan negara menurut Harun Alrasid merupakan pengertian keuangan negara yang sempit dengan meletakkan keuangan negara yang hanya disetujui oleh DPR.

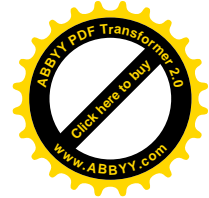
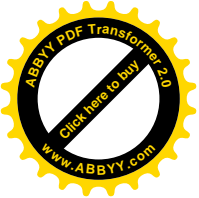
Ahli hukum A. Hamid S. Attamimi⁵³ menggunakan penafsiran kedua atau penafsiran menurut sejarah (*historiche interpretatie*). Untuk menentukan apakah keuangan negara yang tercantum dalam Pasal 23 ayat (5) digunakan konstruksi Ayat (1) bahwa APBN harus ditetapkan dengan undang-undang, dan Ayat (4) menetapkan hal keuangan negara harus diatur dengan undang-undang. Oleh A. Hamid S. Attamimi, keuangan negara meliputi APBN”plus” lainnya. Keuangan negara tidak saja meliputi APBN tetapi juga APBD, BUMN, BUMD dan pada hakikatnya seluruh harta kekayaan negara. Pendapat A. Hamid S. Attamimi tentang keuangan negara tersebut dihubungkan dengan pendapat Mohamad Yamin, tafsiran CXX dan CXIX.⁵⁴

⁵² A. Hamid S. Attamimi mengatakan bahwa untuk dapat menentukan apakah kata-kata keuangan negara sebagaimana tercantum dalam ayat (5) Pasal 23 UUD 1945 harus diartikan APBN semata-mata ataukah APBN “plus” lainnya, digunakan dua konstruksi. Konstruksi pertama menggunakan ayat (1) Pasal 23 UUD 1945. Konstruksi kedua menggunakan ayat (1) dan ayat (4) UUD 1945. Berdasarkan konstruksi tersebut ahli hukum H. Yusuf L. Indradewa memperkirakan bahwa pendapat Harun Al Rasid oleh A. Hamid S. Attamimi dikategorikan menggunakan konstruksi yang pertama.

⁵³ A. Hamid S. Attamimi mengatakan bahwa tidak mungkin menempatkan APBN diluar pengertian keuangan negara karena dengan berbuat demikian, kita tidak lalu memasukkan APBN ke dalam kategori yang harus diberitahukan oleh BPK dan yang hasil pemeriksaannya harus diberitahukan oleh BPK kepada DPR sebagaimana ditetapkan dalam ayat (5). Soeria Atmadja (1) op.cit. hal. 11

⁵⁴ Tafsiran Mohamad Yamin, sebagaimana diungkapkan oleh Yusuf L. Indradewa dalam menanggapi pendapat A. Hamid S. Attamimi mengenai keuangan negara. selanjutnya lihat Soeria Atmadja (1), *ibid*, hal. 27-28.

Tafsiran CXV:



Dari penjelasan ayat (5) Pasal 23 UUD 1945 H. Jusuf L. Indradewa berpendapat sebagai berikut.

- a. Yang harus memberikan pertanggungjaaban adalah Pemerintah, karena pemerintah telah mempergunakan uang belanja yang sudah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat.
- b. Yang harus dipertanggungjawabkan adalah keuangan negara yang dalam penjelasan ayat yang bersangkutan disebut uang belanja yang sudah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, yakni Anggaran Pendapatan dan Belanja.

BAB VIII tentang hak keuangan negara memberi dasar hukum konstitusi kepada:

1. Undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja;
2. Undang-undang Pajak;
3. Undang-undang Mata Uang;
4. Undang-undang hal Keuangan;
5. Undang-undang Badan Pemeriksa Keuangan.

Tafsiran CXVIII

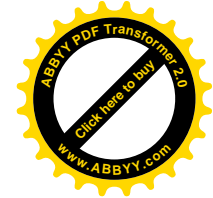
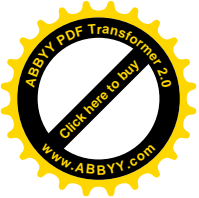
Persetujuan rancangan Undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja menjadikan rancangan itu undang-undang biasa, yang menjadi dasar bagi pemeriksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan dibidang tanggung jawab tentang keuangan negara (Pasal 23 ayat (5)). Penolakan rancangan Undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja oleh Dewan Perwakilan Rakyat menjadikan Undang-undang Anggaran tahun yang lalu sebagai dasar dan pedoman kebijaksanaan keuangan negara.

Tafsiran CXIX

Hal keuangan negara menurut Pasal 23 ayat (4) meliputi segala hal yang berhubungan dengan keadaan dan ketentuan-ketentuan mengenai garis-garis besar kebijaksanaan moneter dan mengenai kedudukan serta tugas bank-bank ditetapkan dengan undang-undang.

Tafsiran CXX

Dewan Pengawas Keuangan menurut UUDS 1950 belum diretool, tetapi dianggap saja sudah menjadi Badan Pemeriksa Keuangan yang dimaksud dan bertugas menurut Pasal 23 ayat (5). Undang-undang nasional yang mengatur pemeriksaan tanggung jawab tentang keuangan negara belum dapat dibuat. Hasil pemeriksaan tentang keuangan negara, yang diatur dengan undang-undang menurut Pasal 23 ayat (1) sampai (4), diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.



- c. Tanggung jawab harus diberikan kepada suatu badan yang telah memberikan persetujuan kepada pemerintah untuk menggunakan uang belanja. Badan tersebut adalah Dewan Perwakilan Rakyat.

Oleh karena itu, H. Jusuf L. Indradewa berpendapat bahwa yang dimaksud dengan keuangan negara oleh ayat (5) Pasal 23 UUD 1945 adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja seperti yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal 23 UUD 1945.⁵⁵

Penafsiran ketiga yang dilakukan oleh Arifin P. Soeria Atmadja melalui pendekatan sistematik dan teleologis atau sosiologis terhadap keuangan negara yang dapat memberikan penafsiran yang relatif lebih akurat sesuai dengan tujuannya.⁵⁶ yang dimaksud keuangan negara adalah:

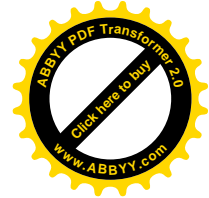
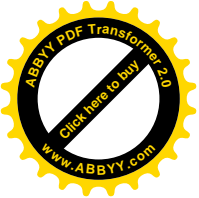
“apabila tujuan menafsirkan keuangan negara tersebut dimaksudkan untuk mengetahui sistem pengurusan dan pertanggungjawabannya, maka pengertian keuangan negara tersebut adalah sempit, artinya pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara hanya berlaku ketentuan tentang keuangan negara, seperti UU Nomor 17 Tahun 2003, UU Nomor 1 Tahun 2004, dan UU Nomor 15 Tahun 2004. Selanjutnya mengenai pengertian keuangan negara, apabila pendekatannya dilakukan dengan menggunakan cara penafsiran sistematis dan teleologis untuk mengetahui sistem pengawasan atau pemeriksaan pertanggungjawaban, pengertian keuangan negara itu adalah dalam pengertian keuangan negara dalam arti luas, yakni termasuk didalamnya keuangan yang berada dalam APBN, APBD, BUMN/D dan pada hakikatnya seluruh kekayaan negara merupakan objek pemeriksaan dan pengawasan.”⁵⁷

Penafsiran yang ketiga inilah yang tampak paling esensial dan dinamis dalam menjawab berbagai perkembangan yang ada di dalam masyarakat. Melalui pendekatan tersebut sebenarnya mengandung makna keuangan setiap sektor didasarkan atas “tujuan atau fungsi ketentuan dalam peraturan yang bersangkutan dalam konteks masyarakat dewasa ini.”⁵⁸

⁵⁵ sebagai bahan diskusi selanjutnya baca dalam Soeria Atmadja, (1), *ibid*, hal. 23.

⁵⁶ Soeria Atmadja, (1), *ibid*, hal. 99

⁵⁷ *Ibid*.



Penafsiran ini memberikan penjelasan bahwa semua sektor keuangan memiliki aturan sendiri atau tata kelola (*rechtregiem*) yang sejalan dengan perkembangan yang ada di dalam masyarakat. Di sisi lain, memberikan kemudahan kepada pemerintah untuk mengambil keputusan dalam bidang keuangan negara berdasarkan atas hukum (*rechtshabdeling*) maupun yang berdasarkan atas fakta (*feitelijke handeling*).⁵⁹

2.2. Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

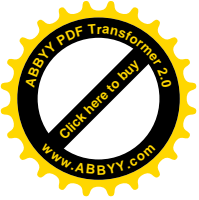
Kebijakan fiskal suatu negara terangkum dalam laporan anggaran tahunannya, di Indonesia dikenal dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Anggaran adalah suatu rencana keuangan yang merupakan perkiraan tentang apa yang akan dilakukan di masa yang akan datang.

Merujuk Pasal 3 Ayat (4) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003, APBN mempunyai fungsi sebagai berikut:

1. Fungsi otorisasi, mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
2. Fungsi perencanaan, bahwa anggaran negara menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
3. Fungsi pengawasan, mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
4. Fungsi alokasi, bahwa anggaran negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.

⁵⁸ Sekretariat Jenderal BPK-RI, *Keuangan Negara dan Badan Pemeriksa Keuangan* dalam (Jakarta: Sekretariat Jenderal Badan Pemeriksa Keuangan, 2000), dalam Tim sinkronisasi peraturan pengelolaan risiko fiskal, *Kajian Hukum tentang Penelusuran dan Pengidentifikasian Risiko Fiskal dalam Peraturan Perundang-undangan* (Jakarta: Pusat Pengelolaan Risiko Fiskal, Badan Kebijakan Fiskal, Departemen Keuangan Republik Indonesia, 2008) hal. 33

⁵⁹ Tim sinkronisasi peraturan pengelolaan risiko fiskal, *op.cit.* hal. 33



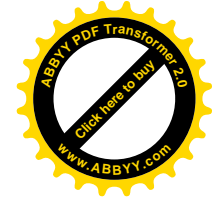
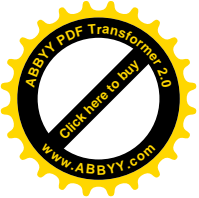
5. Fungsi distribusi, kebijakan anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
6. Fungsi stabilisasi, anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Pada masa orde baru, dianut sistem anggaran berimbang, pada sistem ini pinjaman luar negeri dimasukkan sebagai unsur penerimaan negara. Sistem tersebut kemudian dikenal sebagai Anggaran yang berimbang dan dinamis. Seluruh pengeluaran rutin pada sistem tersebut dibiayai dari penerimaan dalam negeri, sedangkan pinjaman luar negeri digunakan untuk pembiayaan pembangunan.

Sistem tersebut berlaku sampai dengan 1999, seiring dengan lengsernya kekuasaan orde baru. Selanjutnya diberlakukan *balance budget* yang mengakui adanya *budget surplus* dan *budget deficit*. Jika rencana pengeluaran melebihi anggaran penerimaan maka disebut *budget deficit* sebaliknya, jika penerimaan diperkirakan melebihi rencana pengeluaran maka disebut *budget surplus*.

Anggaran dapat dikelompokkan dalam beberapa jenis. Jenis anggaran tersebut meliputi sebagai berikut:

1. Anggaran belanja *line –item* (*Line- item budgeting*).
Jenis anggaran ini merupakan jenis anggaran belanja yang hanya membuat daftar barang-barang atau obyek-obyek.
2. Anggaran belanja berpogram (*A program budgeting*)
Merupakan Jenis anggaran yang berorientasi kepada maksud dan tujuan untuk apa uang dibelanjakan. Anggaran ini disusun sesuai dengan tujuan, fungsi-fungsi dan kegiatan-kegiatan pengeluarannya.
3. Anggaran berbasis kinerja (*Performance budgeting*)
Anggaran belanja berbasis kinerja dibangun berdasarkan anggaran belanja berpogram. Anggaran belanja ini hanya menambahkan keterangan berapa banyak jenis pelayanan yang akan disediakan untuk melaksanakan tujuan. Dalam anggaran ini harus tersedia ukuran hasil



kerja yang realistis dan adanya penetapan dan ukuran dari suatu tingkat pelayanan yang wajar.

4. *Zero_based budgeting*

Jenis anggaran ini menggunakan paket-paket anggaran. Seluruh program pemerintah harus dijustifikasi setiap tahun dengan tidak mendasarkan pada kemiripan kegiatan tahun sebelumnya. Dalam prakteknya konsep penganggaran ini sulit dilaksanakan sehingga tidak banyak digunakan.

Menurut Arifin P. Soeria Atmadja, undang-undang APBN dan ICW 1925 memiliki bobot yang berbeda, sehingga tidak bisa dikesampingkan dengan asas *lex specialis derogate lex generalis* alasannya UU APBN mempunyai daya ikat hanya ditujukan kepada pemerintah, tidak kepada semua pihak seperti halnya ICW walaupun sama-sama sebagai undang-undang yang disetujui DPR.⁶⁰ Undang-undang APBN merupakan undang-undang dalam arti formil saja, tidak dalam pengertian undang-undang dalam arti materiil yang bersifat mengikat umum.

Tabel 1

Perbedaan UU APBN dan ICW 1925

UU APBN dalam arti		ICW 1925 dalam arti	
Formal	Materiil	Formal	Materiil
1	0	1	1

Perbedaan antara UU APBN dan ICW 1925, menegaskan perbedaan karakter dan sifat hukum UU APBN yang hanya berlaku bagi pemerintah dan undang-undang yang memiliki materi muatan yang mengikat umum. Perbedaan tersebut juga memberi pemahaman mengenai konsep pengelolaan APBN yang juga berbeda pelaksanaannya dengan undang-undang lainnya.

⁶⁰ Arifin P. Soeria Atmadja (2) , *Pola Pikir Hukum (Legal Mindscapes) Definisi Keuangan Negara Yang Membangun Praktik Bisnis Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Yang Mengakar (Deep Rooted Business Practices)* (Jakarta:2010), hal. 9

Tabel 2
Perbedaan Sifat dan Karakter
UU APBN dan UU non-APBN

No.	Sifat dan Karakter Pembeda	UU APBN	UU non-APBN
1.	Dasar Hukum dalam UUD 1945	Pasal 23	Pasal 20
2.	Fungsi yang Dilaksanakan DPR	Fungsi Anggaran (Budget)	Fungsi Legislasi
3.	Hak yang Dimiliki DPR	Hak Budget	Hak Legislatif
4.	Pihak yang Memprakarsai UU	Pemerintah	Pemerintah atau DPR
5.	Masa Berlakunya	1 (satu) tahun sekali	Tidak ditentukan sepanjang tidak dicabut.
6.	Daya Mengikat	Pemerintah	Mengikat semua orang
7.	Materi Muatan	Penetapan anggaran negara	Pengaturan dalam bidang tertentu
8.	Mekanisme Penyampaian	Presiden menyampaikan langsung dalam sidang paripurna DPR disertai dengan nota keuangan	Presiden menunjuk menteri menyampaikan amanat presiden dalam sidang DPR
9.	Kemungkinan Pembentukan dalam Perpu	Tidak dimungkinkan	Dimungkinkan
10.	Mekanisme Perubahan	Dengan menyampaikan RUU APBN Perubahan/Tambahan sebelum berakhirnya masa anggaran.	Dengan menyampaikan RUU Perubahan sepanjang waktu pada saat diperlukan
11.	Penyelesaian Konstitusional jika UU Ditolak DPR	Menggunakan APBN tahun lalu	RUU tidak dapat diajukan pada masa persidangan saat itu.
12.	Kemungkinan DPR mengajukan Hak Inisiatif	Tidak Dimungkinkan.	Sangat Mungkin.
13.	Perbuatan Hukum yang Dilakukan	Perbuatan pemerintahan.	Perbuatan pembentukan

No.	Sifat dan Karakter Pembeda	UU APBN	UU non-APBN
14.	Pemerintah	Peraturan Presiden	peraturan perundang-undangan.
15.	Bentuk Peraturan Pelaksanaannya Kemungkinan Pelanggaran Hak Konstitusional Warga Masyarakat	Tidak ada	Peraturan Pemerintah Kemungkinan ada

Sumber: Tim sinkronisasi peraturan pengelolaan risiko fiskal, *Kajian Hukum tentang Penelusuran dan Pengidentifikasian Risiko Fiskal dalam Peraturan Perundang-undangan* (Jakarta: Pusat Pengelolaan Risiko Fiskal, Badan Kebijakan Fiskal, Departemen Keuangan Republik Indonesia, 2008)

Dari bagan tersebut, terlihat betapa pentingnya fungsi APBN bagi bangsa dan negara, sehingga Undang-undang APBN disampaikan langsung oleh Presiden yang disertai dengan nota keuangan. Oleh karena itu, pengelolaan APBN harus ditujukan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dan bukan untuk kepentingan segelintir orang atau golongan.

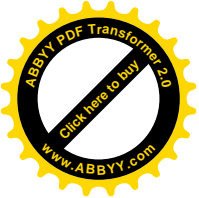
Dasar hukum pemerintah dalam mengelola APBN didasarkan pada Pasal 4 ayat (1) UUD 1945.⁶¹ Hal tersebut kemudian diatur dalam Pasal 6 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2003.⁶² Untuk selanjutnya kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintah tersebut :⁶³

1. dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan;
2. dikuasakan kepada menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinya;

⁶¹ Indonesia (9), Undang-undang Dasar 1945 Pasal 4 ayat (1) menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar.

⁶² Indonesia (1), *op.cit.*, Pasal 6 ayat (1) menyatakan bahwa Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintah.

⁶³ Indonesia (1), *op.cit.*, Pasal 6 ayat (2) UU Nomor 17 Tahun 2003.



3. diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan;
4. tidak termasuk kewenangan dibidang moneter, yang meliputi antara lain mengeluarkan dan mengedarkan uang, yang diatur dengan undang-undang.

Dalam konsep desentralisasi dimana pemerintah pusat menyerahkan kepada daerah untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri hakikatnya mengandung pengertian hukum adanya peralihan status hukum urusan yang diserahkan kepada daerah otonom.

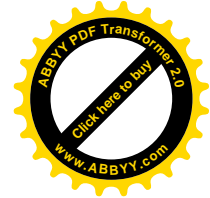
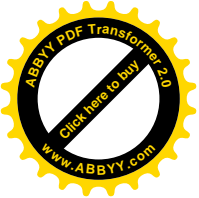
Kebijakan pengelolaan APBN dari waktu ke waktu selalu mengalami perubahan, hal tersebut sangat dipengaruhi arah dan kebijakan ekonomi yang dijalankan oleh pemerintah yang berkuasa pada saat itu. Anggaran juga merupakan kesepakatan politik antara eksekutif dan legislatif sebagai wakil rakyat.

Penyusunan RAPBN ditujukan untuk kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara. Secara teori, yang dimaksud penyelenggaraan pemerintah negara dibatasi pada aktivitas pertahanan, pelaksanaan peradilan, dan beberapa jenis pekerjaan umum tertentu yang dilaksanakan pemerintah.⁶⁴ John Stuart Mill mengemukakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara ditujukan pada dua hal saja, yaitu fungsi sebagai *the necessary function of government* dan fungsi fakultatif yang dilakukan dalam kondisi tertentu, tetap harus terbatas atau *optional function of government*⁶⁵

Secara yuridis-konstitusional, penyelenggaraan pemerintahan negara pada dasarnya berkaitan dengan tujuan bernegara dalam UUD 1945. Oleh karena itu,

⁶⁴ Otto Eckstein, *Keuangan Negara [Public Finance]*, diterjemahkan oleh St. Dianjung, (Jakarta: Bina Aksara, 1981), hal. 19.

⁶⁵ Edi Soepangat dan Haposan Lumban Gaol, *Pengantar Ilmu Keuangan Negara* (Jakarta: Gramedia, 1991), hal. 35.



APBN seharusnya disusun berdasarkan rencana kerja pemerintah dalam rangka mencapai tujuan bernegara tersebut.

Dalam rangka pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, lahirilah peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perbendaharaan negara. Perbendaharaan negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.⁶⁶

Menteri keuangan sebagai pembantu presiden dalam bidang keuangan pada hakikatnya adalah *Chief Financial Officer* (CFO) Pemerintah Republik Indonesia, sementara setiap menteri/pimpinan lembaga pada hakikatnya adalah *Chief Operational Officer* (COO) untuk suatu bidang tertentu pemerintahan.⁶⁷

Konsekuensi pembagian tugas antara menteri keuangan dan para menteri lainnya tercermin dalam pelaksanaan anggaran. Untuk meningkatkan akuntabilitas dan menjamin terselenggaranya saling uji (*check and balance*) dalam proses pelaksanaan anggaran perlu dilakukan pemisahan secara tegas antara pemegang kewenangan administrative dengan pemegang kewenangan kebendaharaan.

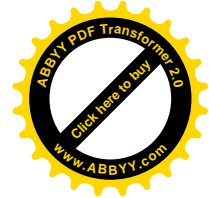
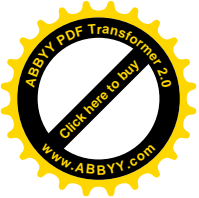
Dalam pelaksanaan APBN terdapat dua pengelolaan yang dilakukan yaitu:⁶⁸

1. pengelolaan administratif (*administrative beheer*) yang meliputi
 - a. kewenangan otorisasi (*besichikking bevoegdheid*), yaitu kekuasaan yang bersumber pada kewenangan untuk mengesahkan atau menguasai anggaran yang menimbulkan kewenangan pembebanan (uang) negara;

⁶⁶ Indonesia (4), *op.cit.*, Pasal 1 angka 1.

⁶⁷ Indonesia (4), *ibid.*, penjelasan umum tentang pejabat perbendaharaan negara.

⁶⁸ Arifin P. Soeria Atmadja (3), *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara: Suatu Tinjauan Yuridis* (Jakarta: Gramedia, 1986), hal. 70



- b. dan kewenangan ordonansi (*ordonancerings bevoegheid*), yaitu kekuasaan untuk menetapkan kuasa bayar atau menguji kebenaran pembayaran.
2. Pengelolaan kebendaharaan (*comptabel beheer*), yaitu pelaksanaan pembayaran yang dilakukan berdasarkan surat perintah pembayaran yang dikeluarkan oleh ordonator.

Penyelenggaraan kewenangan administratif diserahkan kepada kementerian negara/lembaga, sementara penyelenggaraan kewenangan kebendaharaan diserahkan kepada kementerian keuangan. Kewenangan administratif tersebut meliputi melakukan perikatan atau tindakan-tindakan lainnya yang mengakibatkan terjadinya penerimaan atau pengeluaran negara, melakukan pengujian dan pembebanan tagihan yang diajukan kepada kementerian negara/lembaga sehubungan dengan realisasi perikatan tersebut, serta memerintahkan pembayaran atau menagih penerimaan yang timbul sebagai akibat pelaksanaan anggaran.

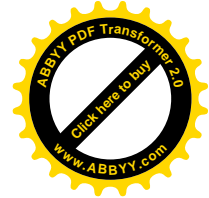
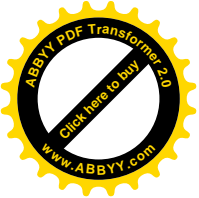
2.3. Teori Badan Hukum

Manusia adalah pendukung hak dan kewajiban.⁶⁹ lazimnya dalam hukum dan pergaulan hukum dikenal dengan istilah subjek hukum. *Van Apeldoorn* mengatakan bahwa pendapat manusia (*naturalijke person*) sebagai suatu subyek hukum, bersandar pada pandangan ajaran hukum kodrat, bahwa pada kodrat manusia adalah subjek hukum.⁷⁰

Manusia bukanlah satu-satunya subjek hukum, selain manusia dikenal juga sebagai subjek hukum yaitu badan hukum. Badan hukum merupakan terjemahan istilah hukum Belanda yaitu *rechtspersoon*. Dalam kalangan hukum ada juga yang menyarankan atau telah menggunakan istilah lain, misalnya istilah purusa hukum

⁶⁹ Chidir Ali, *Badan Hukum*, (Bandung: P.T. Alumni, 1987), hal. 4

⁷⁰ Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: P.T. Pradnya Paramita, 2001) hal. 192.



(Oetarid Sadino), awak hukum (St. K. Malikul Adil), pribadi hukum (Soerjono Soekanto, Purnadi Purbacaraka).⁷¹

Menurut Majers badan hukum adalah meliputi sesuatu yang menjadi pendukung hak dan kewajiban, sementara Logemann berpendapat bahwa badan hukum merupakan suatu *personifikatie* yaitu suatu *bestendigheid* (perwujudan) hak-kewajiban. Selanjutnya, E. Utrecht berpendapat bahwa badan hukm yaitu badan yang menurut hukum berkuasa menjadi pendukung hak, selanjutnya dijelaskan bahwa badan hukum ialah setiap pendukung hak yang tidak berjiwa, atau lebih tepat yang bukan manusia.⁷²

Untuk mengetahui apa hakikat badan hukum, para ahli hukum telah mengemukakan teori-teori baik dengan jalan penafsiran secara dogmatis ataupun dengan penafsiran secara teleologis.⁷³

1. Teori fiksi⁷⁴

Teori ini dipelopori oleh Friedrich Carl Von Savigny. Menurutnya, badan hukum adalah suatu abstraksi, maka tidak mungkin menjadi suatu subjek dari hubungan hukum, sebab hukum memberi hak hak-hak kepada bersangkutan suatu kekuasaan dan menimbulkan kehendak berkuasa (*wilsmacht*). Badan hukum semata-mata hanyalah buatan pemerintah atau negara. Dengan kata lain, sebenarnya menurut alam hanya manusia sebagai subjek hukum, tetapi orang menciptakan dalam bayanganya, badan hukum sebagai subjek hukum.

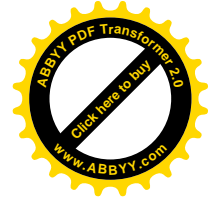
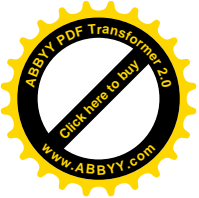
2. Teori organ⁷⁵

⁷¹ Chidir Ali, op.cit., hal. 14.

⁷² Chidir Ali, op.cit., hal. 18.

⁷³ Penafsiran secara dogmatis yaitu melakukan penafsiran terhadap suatu peraturan dengan jalan mencari apa yang menjadi asas umum yang tersimpul dalam peraturan tersebut, kemudian menemukan pemecahannya, sedangkan penafsiran secara teleologis yaitu melakukan penelitian mengenai apa yang dijadikan tujuan suatu peraturan kemudian menerapkannya. Dengan tafsiran ini perlu diperhatikan sampai dimana peraturan tersebut dapat dipergunakan atau berlaku bagi badan hukum. Untuk bahan diskusi selanjutnya dapat dilihat dalam Chidir Ali, *ibid.*, hal. 29

⁷⁴ Chidir Ali, *ibid.*, hal. 32.



Sebagai reaksi terhadap teori fiksi munculah teori organ. Teori ini dikemukakan oleh sarjana Jerman, Otto Von Gierke. Ajarannya disebut *leer der volledige realiteit*. Menurut Von Gierke, badan hukum itu seperti manusia, menjadi penjelmaan yang benar-benar dalam pergaulan hukum. Badan hukum menjadi suatu badan yang membentuk kehendaknya dengan perantaraan alat-alat atau organ-organ badan tersebut misalnya anggota-anggotanya atau pengurusnya seperti manusia yang mengucapkan kehendaknya dengan perantaraan mulutnya atau dengan perantaraan tangannya jika kehendak itu ditulis diatas kertas. Badan hukum menurut teori ini bukan merupakan suatu yang abstrak, tetapi benar-benar ada. Badan hukum tidak berbeda dengan manusia, karena itu tiap-tiap perkumpulan/perhimpunan orang adalah badan hukum.

3. Teori kekayaan bersama⁷⁶

Teori ini dikemukakan oleh Rudolf Von Jhering. Pembela teori ini adalah Marcel Planiol dan Molengraaff, kemudian diikuti oleh Star Busmann, Kranenburg, Paul Scholten dan Apeldoorn. Teori ini menganggap badan hukum sebagai kumpulan manusia. Kepentingan badan hukum adalah kepentingan seluruh anggotanya. Badan hukum bukan merupakan abstraksi dan juga bukan organisme. Hak dan kewajiban badan hukum adalah hak dan kewajiban anggota bersama-sama. Harta kekayaan badan itu merupakan milik bersama seluruh anggotanya. Teori ini juga disebut *propriete collective theorie* (Planiol), *gezamenlijke vermogenstheorie* (Molengraaff), *gezamenlijke eigendomstheorie*, teori kepunyaan kolektif (Utrecht), *collectiviteitstheorie* dan *bestemmingstheorie*.

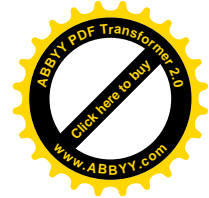
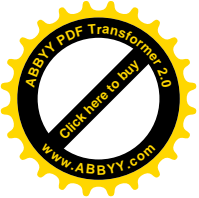
4. Teori kekayaan bertujuan⁷⁷

Teori ini dikemukakan oleh sarjana Jerman, A. Brinz dan dibela oleh Van der Heijden. Menurut Brinz, hanya manusia yang dapat menjadi subjek hukum. Oleh karena itu, badan hukum bukan subjek hukum dan hak-hak

⁷⁵ Chidir Ali, *ibid*, hal. 32.

⁷⁶ Chidir Ali, *ibid*, hal. 34

⁷⁷ Chidir Ali, *ibid*, hal. 34



yang diberi kepada suatu badan hukum pada hakikatnya hak-hak dengan tiada subjek hukum. Apa yang disebut hak-hak badan hukum sebenarnya hak-hak tanpa subjek hukum, karena itu sebagai penggantinya adalah kekayaan yang terikat oleh suatu tujuan.

Menerapkan teori badan hukum mana yang sesuai dengan keadaan di Indonesia, tentu ada perbedaan pendapat dari sarjana yang bersangkutan. Sebenarnya teori-teori badan hukum tersebut yang pokok atau berpusat pada dua pandangan, yaitu:⁷⁸

1. yang menganggap bahwa badan hukum itu sebagai ujud yang nyata, artinya nyata dengan pancaindera manusia sendiri; akibatnya badan hukum tersebut disamakan atau identik dengan manusia. Badan hukum dianggap identik dengan organ-organ yang mengurus dan mereka inilah oleh hukum dianggap sebagai person.
2. yang menganggap bahwa badan hukum itu tidak sebagai ujud yang nyata, tetapi badan hukum itu hanya merupakan manusia yang berdiri dibelakang badan hukum tersebut; akibatnya jika badan hukum tersebut melakukan kesalahan itu adalah kesalahan manusia-manusia yang berdiri di belakang badan hukum tersebut secara bersama-sama.

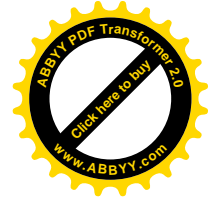
Menurut dasar hukum di Indonesia dikenal dua macam badan hukum, yaitu:

1. badan hukum orisinil, yaitu negara, contohnya Negara Republik Indonesia yang berdiri pada tanggal 17 Agustus 1945;
2. badan hukum yang tidak orisinil, yaitu badan-badan hukum yang berwujud sebagai perkumpulan berdasarkan ketentuan Pasal 1653 KUHPerdara.⁷⁹

⁷⁸ Chidir Ali, *ibid*, hal. 42

⁷⁹ Menurut pasal 1653 ada empat jenis badan hukum, yaitu:

1. Badan hukum yang diadakan oleh kekuasaan umum (*zadelijk lichaam op openbaar gezag ingesteld*), contohnya: propinsi, kotapraja, bank-bank yang didirikan oleh negara;
2. Badan hukum yang diakui oleh kekuasaan umum (*zadelijk lichaam op openbaar gezag erkend*), contohnya : perseroan (*venootschap*), gereja-gereja (sebelum diatur tersendiri tahun 1972) waterschappen seperti subak di Bali;



Berdasarkan teori-teori, seperti yang telah diuraikan sebelumnya, muncul doktrin menyangkut badan hukum yang dianut sampai saat ini, bahwa unsur-unsur yang harus dipenuhi sebagai kriteria untuk menentukan adanya kedudukan sebagai suatu badan hukum yaitu:⁸⁰

1. adanya harta kekayaan yang terpisah

Harta ini didapat dari pemasukan para anggota atau dari suatu perbuatan pemisahan dari seseorang yang diberi suatu tujuan tertentu. Harta kekayaan ini sengaja diadakan dan memang diperlukan sebagai alat untuk mengejar suatu tujuan tertentu dalam hubungan hukumnya. Dengan demikian harta kekayaan itu menjadi obyek tuntutan tersendiri dari pihak-pihak ketiga yang mengadakan hubungan hukum dengan badan itu. Karena itu badan hukum mempunyai pertanggungjawaban sendiri. Walaupun harta kekayaan itu berasal dari pemasukan para anggotanya, harta kekayaan itu terpisah sama sekali dengan harta kekayaan masing-masing anggotanya. Perbuatan-perbuatan hukum pribadi para anggota suatu badan hukum tersebut dengan pihak ketiga tidak mempunyai akibat-akibat hukum terhadap kekayaan yang terpisah.

2. mempunyai tujuan tertentu

tujuan dari badan hukum dapat merupakan tujuan yang bersifat idiil ataupun tujuan yang bersifat komersil. Tujuan itu adalah tujuan tersendiri dari badan hukum dan arena itu tujuan tersebut bukanlah merupakan kepentingan pribadi dari satu atau beberapa anggota badan hukum saja.

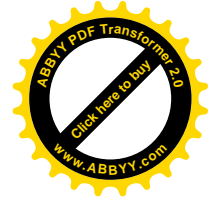
3. mempunyai kepentingan sendiri

Dalam usaha-usaha untuk mencapai tujuan tertentu di atas, maka badan hukum memiliki kepentingan sendiri. Badan hukum mempunyai kepentingan sendiri yaitu dapat menuntut dan mempertahankan kepentingannya terhadap pihak ketiga dalam pergaulan hukumnya.

-
3. Badan hukum yang diperkenankan karena diizinkan (*zadelijk lichaam als geoorloofd toegelsten*);
 4. Badan hukum yang didirikan untuk suatu maksud atau tujuan tertentu (*zadelijk lichaam op een bepaald oogmerk ingesteld*).

Untuk selanjutnya, lihat Chidir Ali, *ibid*, hal. 56-57

⁸⁰ Ali Ridho, *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, dan Wakaf* (Bandung: Alumni, 1977), hal. 50-54.



4. adanya organisasi yang teratur

Badan hukum itu adalah suatu konstruksi hukum. Dalam pergaulan hukum, badan hukum diterima sebagai *person* disamping manusia. Badan hukum merupakan suatu kesatuan sendiri yang hanya dapat bertindak dengan organnya, dibentuk oleh manusia, merupakan badan yang mempunyai anggota atau merupakan badan yang tidak mempunyai anggota.

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

1. badan hukum publik (*personne morale*) yang mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik, baik yang mengikat umum (misalnya Undang-undang perpajakan) dan yang tidak mengikat umum (misalnya Undang-undang APBN);
2. badan hukum privat (*personne juridique*) yang tidak mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik yang mengikat umum.

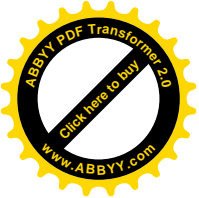
Dengan pembedaan tersebut, negara dan daerah merupakan badan hukum publik karena memiliki wewenang mengeluarkan kebijakan publik. Sementara itu, Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah merupakan badan hukum privat karena tidak memiliki keleluasaan untuk mengeluarkan kebijakan publik.

Negara merupakan badan hukum publik yang tidak mungkin melaksanakan kewenangannya tanpa melalui organnya yang diwakili oleh pemerintah sebagai otoritas publik.⁸¹ Negara dapat mendirikan badan hukum publik lain yaitu daerah, maupun mendirikan badan hukum perdata seperti Nederlandse Bank N.V. di Belanda atau Javaansche Bank N.V. pada masa Hindia Belanda.

2.4. Teori Transformasi Hukum⁸²

⁸¹ Soeria Atmadja,(1), *op.cit.*, hal. 93

⁸² Soeria Atmadja,(1),*ibid*, hal. 94-97



Keuangan negara mempunyai kaitan erat dengan masalah pengelolaan dan pertanggungjawaban yang merupakan bentuk hak dan kewajiban subjek hukum. Negara dan daerah sebagai badan hukum publik sering disebut sebagai badan hukum *sui generis*, artinya negara atau daerah sebagai badan hukum secara besamaan tidak hanya dapat berstatus badan hukum publik, tetapi pada saat yang sama juga bertindak sebagai badan hukum privat.

Dalam konteks negara sebagai badan hukum publik, kedudukan hukum dari kepunyaan negara harus diadakan pembagian dalam “kepuhyaan privat (*domaine prive*) dan kepunyaan publik (*domaine public*)”⁸³ hukum yang mengatur kepunyaan privat tersebut tidak berbeda dengan hukum yang mengatur kepunyaan perdata biasa. Hukum yang mengatur kepunyaan publik diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan tersendiri.

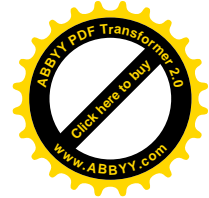
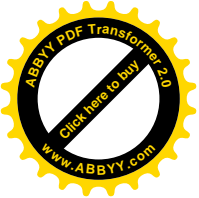
Dalam kedudukanya negara sebagai pemilik kepunyaan privat, pemerintah sebagai representasi negara, melakukan tindakan atau perbuatan yang bersifat privat pula. Salah satu bentuk hubungan hukum perdata adalah perbuatan pemerintah secara sendiri, atau bersama-sama dengan subjek hukum lain, yang bukan termasuk administrasi negara, bergabung dalam suatu bentuk kerja sama yang diatur dengan hukum perdata, misalnya membentuk perseroan terbatas.

Pemerintah ketika menyatakan keinginannya untuk mendirikan suatu badan hukum perseroan terbatas dilakukan atas dasar perjanjian atau kerja sama dengan pihak lain. Dalam melakukan perjanjian tersebut, pemerintah harus tunduk pada syarat-syarat sahnya perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdata.⁸⁴

⁸³ Hal ini pertama kali diungkapkan oleh J.B.V. Proudhon, guru besar hukum Perancis yang disitir oleh Arifin P. Soeria Atmadja dalam Soeria Atmadja (1) *ibid.*, , hal. 94

⁸⁴ Menurut Pasal 1320 KUH Perdata bahwa perjanjian itu sah, harus memenuhi empat kriteria, yaitu:

1. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
2. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
3. Suatu hal tertentu;
4. Suatu sebab yang halal.



Keikutsertaan pemerintah dalam perseroan bertindak sebagai subjek hukum privat, sehingga tanggung jawab dalam pengelolaannya tidak dapat dibebankan pada pemerintah sebagai badan hukum publik. Dengan keadaan tersebut, pemerintah tidak dapat menggunakan kekuasaan dan kewenangannya untuk mengatur dan mengelola perseroan.

Berdasarkan uraian sebelumnya, beban pertanggungjawaban perseroan yang sahamnya antara lain dimiliki negara, yang menyebabkan kerugian pada pihak lain seharusnya dibebankan kepada perseroan itu sendiri dan bukan dibebankan kepada pemerintah sebagai badan hukum publik.⁸⁵ Apabila kerugian tersebut dibebankan kepada pemerintah sebagai badan hukum publik, maka tugas pemerintah untuk menjalankan pelayanan publik akan terganggu.

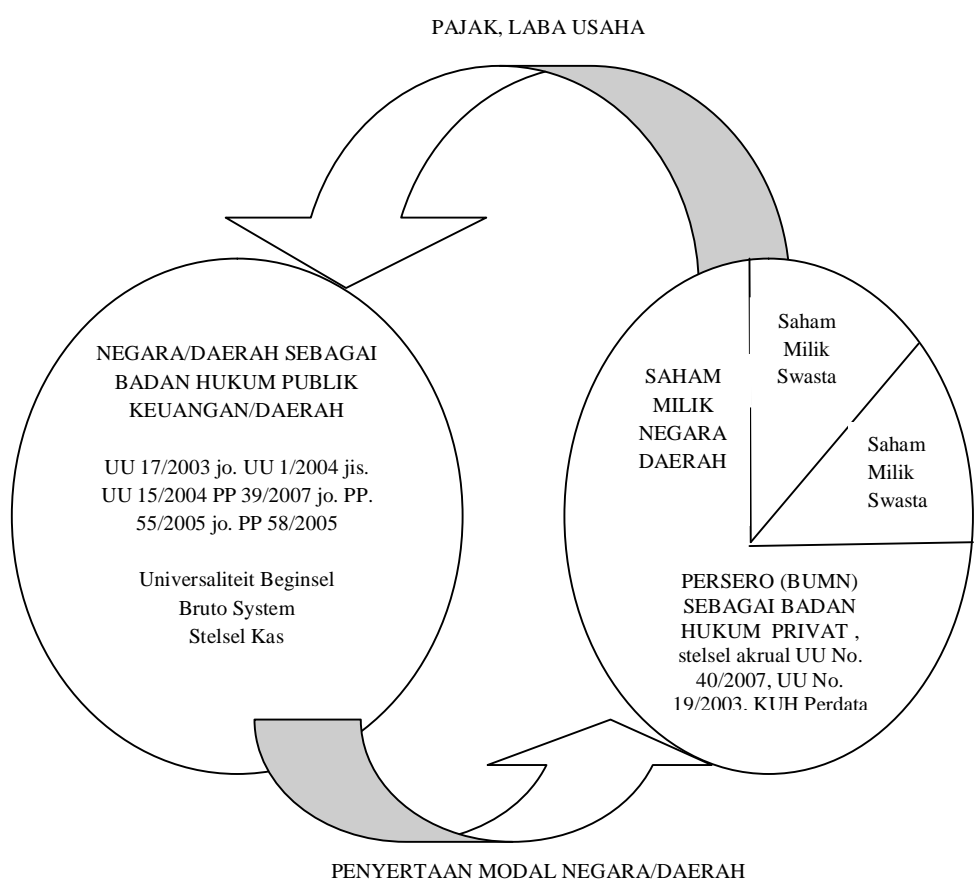
Adanya pemisahan yang tegas terhadap posisi pemerintah, apakah dalam kedudukannya sebagai subyek hukum publik ataukah dalam kedudukan sebagai subyek hukum privat, akan berpengaruh terhadap tanggung jawab yang harus dipikul oleh pemerintah. Peran pemerintah dalam dua kedudukan yang berbeda seharusnya tunduk pada hukum yang berlaku pada rezimnya masing-masing.

Pembatasan yang jelas, akan memperjelas pula tugas dan wewenang pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahannya. Pemerintah menjadi fokus pada hal-hal yang memang sudah seharusnya menjadi tugas dan wewenangnya, sehingga jalanya pemerintahan menjadi efektif dan efisien.

Untuk lebih jelasnya, terjadinya transformasi hukum status hukum uang negara/daerah menjadi uang privat dapat digambarkan sebagai berikut⁸⁶

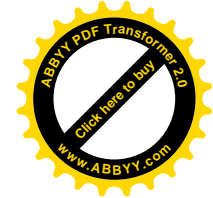
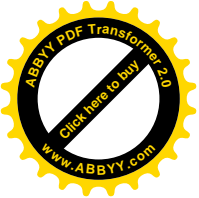
⁸⁵ Dalam Pasal 1365 KUHPerdara dinyatakan bahwa setiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian pada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.

⁸⁶ Teori ini dikembangkan oleh Arifin P. Soeria Atmadja, selanjutnya lihat dalam Soeria Atmadja, (1), *op.cit.*, hal. 105-121



Dari gambar tersebut dapat dijelaskan bahwa pada saat pemerintah berkeinginan untuk melakukan penyertaan modal negara/daerah, masih dalam kedudukannya sebagai badan hukum publik. Pada saat uang negara tersebut benar-benar ditransfer kepada persero dalam bentuk saham, maka pada saat itu pula status hukum uang negara tunduk pada ketentuan badan hukum privat. Hasil dari kegiatan usaha perseroan akan menghasilkan laba dan juga pajak. Laba perusahaan tersebut sebagian akan disetor ke pemerintah, begitu juga pajak.

Uang dalam bentuk pajak dan laba usaha yang belum disetor ke pemerintah masih dalam kedudukan sebagai uang badan hukum privat, pada saat uang tersebut disetor ke pemerintah sebagai penerimaan negara dalam bentuk pajak dan penerimaan negara bukan pajak, secara otomatis akan berubah status hukumnya menjadi tunduk pada peraturan badan hukum publik.



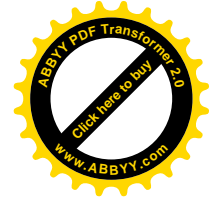
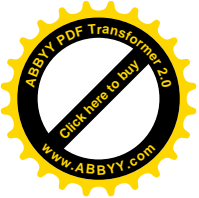
Berdasarkan aspek pengelolaan dan pertanggungjawabannya, perbedaan yang mendasar akan muncul saat investasi pada BUMN dengan segala risiko yang mungkin timbul. Investasi yang ditanamkan pemerintah pada perusahaan umum (Perum) berpedoman pada Undang-undang nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN dan perseroan terbatas (Persero) pada Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 dan akta pendirian. Pemisahan kekayaan negara⁸⁷ mengandung makna dan konsekuensi bahwa pemerintah menyisihkan kekayaan negara untuk dijadikan modal pendirian perusahaan umum atau perseroan, atau untuk menambah dan memperkuat struktur permodalan perusahaan umum atau perseroan terbatas dalam meningkatkan kegiatan usahanya.

Adanya penyertaan modal pemerintah pada perseroan terbatas mempunyai konsekuensi bahwa pemerintah ikut menanggung risiko dan bertanggung jawab terhadap kerugian usaha yang dibiayainya. Namun demikian, dalam keadaan tersebut pemerintah tidak boleh dalam kedudukan sebagai badan hukum publik. Hal tersebut disebabkan tugas pemerintah sebagai badan hukum publik adalah *bestuurszorg*, yaitu tugas yang meliputi segala lapangan kemasyarakatan.

Dengan pemahaman tersebut, kedudukan pemerintah dalam perseroan terbatas bukan mewakili negara sebagai badan hukum publik. Ketika pemerintah sebagai badan hukum privat memutuskan penyertaan modalnya berbentuk saham dalam perseroan terbatas, saat itu juga imunitas publik dari negara hilang dan terputus hubungan hukumnya dengan keuangan yang telah berubah dalam bentuk saham. Dengan demikian pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara dalam bentuk saham otomatis berlaku dan berpedoman pada Undang-undang nomor 40 Tahun 2007.

Secara filosofi pengelolaan dan pertanggungjawaban antara keuangan publik dengan keuangan privat jelas sangat berbeda. Filosofi keuangan privat

⁸⁷ Pemisahan kekayaan negara dalam penjelasan Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN mempunyai arti: “yang dimaksudkan dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat”.

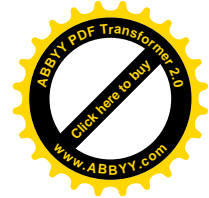
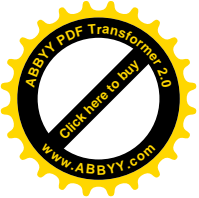


khususnya pada perseroan terbatas berdasar kebebasan, bagaimana keuangan dapat dijadikan alat untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya, tanpa memperhitungkan implikasi negatif maupun positif bagi kesejahteraan masyarakat. Sementara fiosaofi keuangan publik menitikberatkan pada pencapaian tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.⁸⁸

Dengan filosofi tersebut, APBN yang berkedudukan dalam penguasaan hukum publik sudah seharusnya diarahkan dalam rangka mencapai tujuan negara, seperti yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Tidak adanya pemisahan status hukum kekayaan negara antara kekayaan negara dalam penguasaan hukum publik dan kekayaan negara yang telah beralih dalam status hukum privat akan membahayakan posisi APBN itu sendiri.

APBN akan menjadi rentan terhadap klaim-klaim dari para pihak yang melakukan kegiatan bisnis dalam lingkup kuasa hukum privat. Pemenuhan Kebutuhan publik yang seharusnya menjadi obyek utama dari APBN menjadi terabaikan, sehingga pengelolaan APBN menjadi tidak maksimal.

⁸⁸ Menurut Arifin P. Soeria Atmadja, pembatasan filosofi antara keuangan publik dengan keuangan privat tidak tergambar dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003, terutama dalam rumusan Pasal 2 huruf (g) dan (i), lihat dalam Soeria Atmadja, (1), *op.cit.*, hal. 102.



BAB III

PENGERTIAN DAN RUANG LINGKUP RISIKO FISKAL

3.1. Pengertian Risiko Fiskal

Kata risiko banyak dipergunakan dalam berbagai pengertian dan sudah biasa dipakai dalam percakapan sehari-hari oleh kebanyakan orang. Subyek risiko begitu kompleks terdapat dalam berbagai bidang yang berbeda, sehingga tidak mengherankan kalau pengertian risiko bisa saja menjadi berbeda.

Vaughan (1978) mengemukakan beberapa definisi risiko sebagai berikut:⁸⁹

1. *Risk is the chance of loss*

Chance of loss biasa dipergunakan untuk menunjukkan suatu keadaan dimana terdapat suatu keterbukaan (*exposure*) terhadap kerugian atau kemungkinan kerugian.

2. *Risk is the possibility of loss*

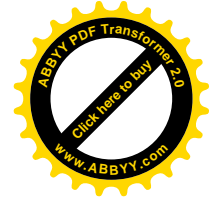
Definisi ini sangat mendekati dengan pengertian risiko yang dipakai sehari-hari. Definisi ini sangat longgar, sehingga tidak cocok untuk dipakai sebagai analisis secara kuantitatif.

3. *Risk is Uncertainty*

Ada banyak pendapat yang menyatakan bahwa risiko berhubungan dengan ketidakpastian, bahkan ada yang menganggap bahwa risiko sama dengan ketidakpastian. Sementara pendapat lain yang berbeda mengatakan bahwa risiko berbeda dengan ketidakpastian. Risiko mempunyai sifat yang dapat diperkirakan sebelumnya, sementara ketidakpastian tidak pernah diperkirakan kapan terjadinya.

Istilah *uncertainty* sendiri mempunyai berbagai arti. *Uncertainty* ada yang bersifat subyektif dan yang bersifat obyektif. *Subjective uncertainty* merupakan

⁸⁹ Herman Darmawi, *Manajemen Risiko*, cetakan ke-6 (Jakarta: Bumi Aksara, 2000), hal. 18-19



penilaian individu terhadap situasi risiko.⁹⁰ Hal tersebut didasarkan pada pengetahuan dan sikap dari orang yang memandang. Ketidakpastian merupakan kondisi yang menyebabkan tumbuhnya risiko. Ketidakpastian tersebut timbul karena berbagai sebab, diantaranya:⁹¹

1. Jarak waktu dimulai perencanaan atas kegiatan sampai kegiatan itu berakhir. Makin panjang jarak waktu makin besar ketidakpastiannya.
2. Keterbatasan tersedianya informasi yang diperlukan.
3. Keterbatasan pengetahuan, keterampilan dan teknik mengambil keputusan.

Risiko seringkali dihubungkan dengan istilah *peril* ataupun *hazard*. Ketiga istilah tersebut mempunyai arti yang berbeda. *Peril* adalah suatu peristiwa yang dapat menimbulkan suatu kerugian. Sedangkan *hazard* adalah keadaan dan kondisi yang dapat memperbesar kemungkinan terjadinya suatu peril. Kedua istilah tersebut peril dan hazard sebenarnya cenderung erat hubungannya dengan kemungkinan dari pada risiko.

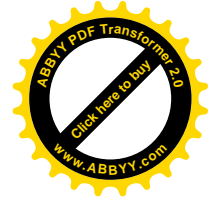
Peril dapat didefinisikan sebagai penyebab langsung kerugian. Sedangkan *hazard* dapat didefinisikan sebagai keadaan yang menimbulkan atau meningkatkan terjadinya *chance of loss* dari suatu bencana tersebut. *Hazard* sendiri dapat diklasifikasikan dalam empat bentuk yaitu:⁹²

1. *Physical hazard*, merupakan kondisi yang bersumber pada karakteristik secara fisik dari suatu obyek yang dapat memperbesar kemungkinan terjadi suatu peril ataupun memperbesar terjadinya suatu kerugian.

⁹⁰ *Ibid.*, hal. 20

⁹¹ *Ibid.*, hal. 21.

⁹² *Ibid.*, hal. 23-26



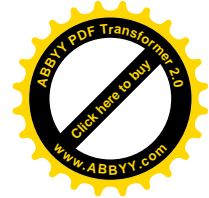
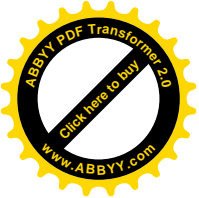
2. *Moral hazard*,⁹³ adalah kondisi yang bersumber dari orang yang bersangkutan yang berkaitan dengan sikap mental atau pandangan hidup serta kebiasaannya yang dapat memperbesar kemungkinan terjadinya suatu kerugian. Kerugian ini dikarenakan kelalaian yang disertai adanya unsur kesengajaan yang terlihat.
3. *Morale hazard*, merupakan kondisi yang dapat memperbesar kemungkinan terjadinya kerugian, yang disebabkan adanya perasaan bahwa diri dan harta bendanya telah mendapatkan jaminan sehingga timbul adanya kecerobohan dan kurang kehati-hatian.
4. *Legal hazard*, peraturan-peraturan yang ada yang sebenarnya bertujuan untuk melindungi masyarakat sering kali diabaikan, sehingga dapat memperbesar adanya suatu kerugian.

Adapun jenis-jenis risiko menurut Polackova meliputi :⁹⁴

1. *refinancing risk*, merupakan kendala pemerintah dalam melakukan pembayaran kembali atas utang-utang yang jatuh tempo,
2. *Liquidity risk*, risiko yang berhubungan dengan penyediaan dana untuk memenuhi kewajiban jangka pendek,
3. *currency risk*, merupakan risiko yang berhubungan dengan nilai tukar mata uang suatu negara,
4. *interest rate risk*, risiko yang berhubungan dengan tingkat suku bunga, khususnya tingkat suku bunga mengambang,
5. *commodity price risk*, merupakan risiko yang berhubungan dengan perubahan dalam harga minyak, beras dan komoditas serupa
6. *derivative risk*, merupakan risiko atas penggunaan instrument derivative,
7. *medium- and long-term sustainability risk*,
8. *political risk*, risiko berhubungan dengan perubahan politik suatu negara

⁹³ Dalam Brian A Garner, Editor In Chief, *Black's Law Dictionary*, Eight Edition (West Group: 2004), Moral hazard didefinisikan sebagai “a hazard that has its inception in mental attitudes”.

⁹⁴ Hana Polackova Brixi dan Ashoka Mody, *Dealing With Government Fiscal Risk: An Overview*, dalam Hana Polackova Brixi, Allen Schick editors, *op.cit.*, Hal.25-27.



9. *operational risk* , risiko yang muncul adanya struktur organisasi yang buruk, korupsi, penipuan, kesalahan sistem.

Mengenai risiko fiskal, berdasarkan beberapa literatur yang ada, secara umum dapat diartikan sebagai sumber tekanan keuangan yang berpotensi membebani keuangan negara pada masa yang akan datang.⁹⁵ Risiko fiskal dapat juga didefinisikan sebagai perkembangan-perkembangan umum atau peristiwa-peristiwa tertentu yang dapat mempengaruhi posisi fiskal pemerintah.⁹⁶

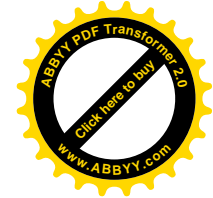
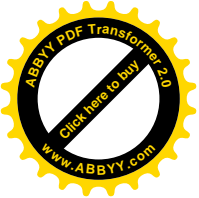
Polackova⁹⁷ mengemukakan bahwa pemerintah di berbagai negara sekarang ini menghadapi peningkatan risiko fiskal dan ketidakpastian yang lebih tinggi dibandingkan dengan periode-periode sebelumnya . Menurutnya paling tidak ada empat alasan mengapa hal itu dapat terjadi, yaitu :

1. membesarnya volume dan volatilitas aliran modal swasta;
2. transformasi peran negara dari *financier* kepada *guarantor* atas pelayanan dan proyek-proyek, baik secara eksplisit maupun implisit. Penjaminan oleh negara dan penetapan skema asuransi dalam pelaksanaan suatu kegiatan, sebagai kebalikan dari penganggaran secara langsung melalui subsidi dan

⁹⁵ Dalam Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 38/PMK.01/2006 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian dan Pengelolaan Risiko atas Penyediaan Infrastruktur, hanya diatur mengenai pengertian risiko politik, risiko kinerja proyek, dan risiko permintaan. Risiko politik adalah risiko yang ditimbulkan oleh kebijakan/tindakan/keputusan sepihak dari Pemerintah atau Negara yang secara langsung dan signifikan berdampak pada kerugian finansial Badan Usaha, yang meliputi risiko pengambilalihan kepemilikan aset, risiko perubahan peraturan perundang-undangan, dan risiko pembatasan konversi mata uang dan larangan repatriasi dana. Risiko kinerja proyek (Project Performance Risk) adalah risiko yang berkaitan dengan pelaksanaan proyek, yang antara lain meliputi risiko lokasi dan risiko operasional. Risiko Permintaan (Demand Risk) adalah risiko yang ditimbulkan akibat lebih rendahnya permintaan atas barang/jasa yang dihasilkan oleh proyek kerjasama dibandingkan dengan yang diperjanjikan.

⁹⁶ Pusat Pengelolaan Risiko Fiskal, "Kerangka analitis pengungkapan Risiko Fiskal dalam nota Keuangan dan APBN" , http://www.risiko.fiskal.depkeu.go.id/index.php/id/_pernyataan-risiko-fiskal/23-kerangka-analitis-pengungkapan-risiko-fiskal-dalam-nota-keuangan-dan-apbn, diunduh 27 September 2010.

⁹⁷ Hana Polackova Brixi, "Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability". Policy Research Working Paper 1989. (World Bank, Washington, D.C. 1998) hal. 1



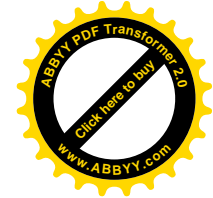
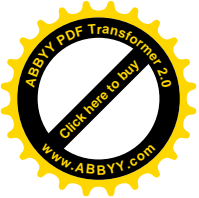
pendanaan langsung dan pembiayaan untuk pelayanan umum, menjadi metode yang kemudian lazim sebagai bentuk dukungan pemerintah terhadap kegiatan tersebut. Program-program off budget ini dan kewajiban-kewajiban lain yang dapat menimbulkan beban fiskal yang tersembunyi, dapat mengancam kesinambungan fiskal di dalam jangka menengah dan panjang.

3. adanya *moral hazard* yang timbul dari penjaminan atas *outcomes* yang seharusnya dilakukan oleh swasta. Para pembuat kebijakan dalam mengejar anggaran yang berimbang atau anggaran defisit cenderung menggunakan dukungan pemerintah yang berbentuk off-budget yang tidak memerlukan uang tunai yang segera. Risiko fiskal timbul adanya janji pemerintah baik yang bersifat eksplisit maupun implisit, bahwa pemerintah akan memberikan pertolongan kepada pihak-pihak yang mengalami kegagalan.
4. *fiscal opportunism* dari para pengambil kebijakan.

Dalam kaitan tersebut Polackova⁹⁸ memberikan kerangka analisis yang dapat digunakan sebagai alat bantu untuk mengklasifikasikan dan mengidentifikasi risiko fiskal yang dihadapi oleh Pemerintah. Pemerintah dihadapkan pada empat jenis risiko fiskal yang merupakan kombinasi dari empat unsur berikut, eksplisit dan implisit serta pasti dan kontinjen . Unsur eksplisit dan implisit merupakan unsur-unsur yang menjadi dasar timbulnya kewajiban pemerintah, yaitu apakah berupa peraturan atau perjanjian yang tersurat, ataukah hanya berupa kewajiban moral yang tidak tersurat. Sedangkan unsur pasti dan kontinjen merupakan gambaran tingkat kepastian timbulnya kewajiban pemerintah.

Berikut ini merupakan gambaran risiko yang harus dihadapi oleh pemerintah yang dikemukakan oleh polackova melalui *The Fiscal Risk Matrix* .

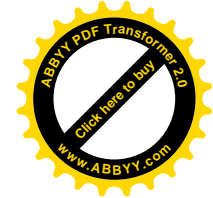
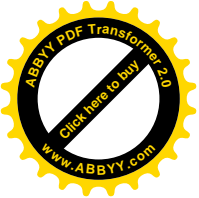
⁹⁸ Hana Polackova Brixi dan Ashoka Mody, “Dealing With Government Fiscal Risk: An Overview”, dalam Hana Polackova Brixi , Allen Schick editors, *op.cit.*, Hal.21-25.



Tabel 3

The Fiscal Risk Matrix

<i>Liabilities</i>	<i>Direct (obligation in any event)</i>	<i>Contingent (obligation if a particular event occurs)</i>
<i>Explicit Government liability is recognized by law or contract</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Foreign and domestic sovereign borrowing (loans contracted and securities issued by the central government)</i> • <i>Expenditures by budget law</i> • <i>Budget expenditures</i> • <i>legally binding in the long term (civil service salaries, civil service pensions)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>State guarantees for nonsovereign borrowing and obligations issued to sub-national governments and public and private sector entities (development banks)</i> • <i>Umbrella state guarantees for various types of loans (such as for mortgages, students studying</i> • <i>agriculture, and small businesses)</i> • <i>State guarantees (for trade and the exchange rate, borrowing by a foreign sovereign state, private investments)</i> • <i>State insurance schemes (for deposits, minimum returns from private pension funds, crops, floods, war risk)</i>
<i>Implicit</i> <i>A “moral” obligation of that mainly reflects public expectations and pressures by interest groups</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Future recurrent cost of public investment projects</i> • <i>Future public pensions (as opposed to civil service pensions) if not required by law</i> • <i>Social security schemes</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Default of a sub-national government and public or private entity on non-guaranteed</i> • <i>Cleanup of the liabilities of privatized entities</i> • <i>Bank failure (beyond</i>

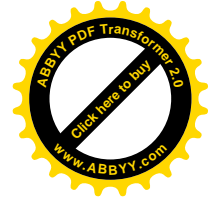
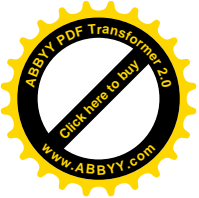


<i>Liabilities</i>	<i>Direct (obligation in any event)</i>	<i>Contingent (obligation if a particular event occurs)</i>
	<i>if not required by law</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Future health care financing if not specified by law</i> 	<i>state insurance)</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Investment failure of a nonguaranteed pension fund, employment fund, or social security fund (social protection of small investors)</i> • <i>Default of the central bank on its obligations (foreign exchange contracts, currency defense, balance of payments stability)</i> • <i>Bailouts following a reversal in private capital flows</i> • <i>Residual environmental damage, disaster relief, military financing, and the like</i>

Sumber: Hana Polackova Brixi and Allan Schick (2002): *Government at Risk*

Kerangka pikir yang dibuat oleh Hana Polackova Brixi dalam bentuk *The Fiscal Risk Matrix* merupakan model yang dapat digunakan untuk menjelaskan keberadaan *liabilities*. *Explicit liabilities* merupakan kewajiban pemerintah yang secara legal memang harus dibayar, jika terjadi sesuatu sebagaimana dinyatakan dalam perundangan dan peraturan yang berlaku.

Dengan demikian dilihat dari sudut fiskal, maka pengeluarannya tidak terlihat, sampai terjadinya suatu peristiwa. Hal ini merupakan subsidi yang tersembunyi. Sementara itu, *implicit liabilities* merupakan kewajiban yang tidak secara resmi diakui, tetapi tiba-tiba menjadi beban akibat terjadinya “kewajiban moral”.



Kewajiban moral tersebut dapat timbul sebagai adanya kewajiban moral pemerintah ataupun akibat adanya tekanan dari berbagai kelompok, di banyak negara, biasanya ambruknya sistem keuangan akan mengakibatkan adanya tekanan pada pemerintah untuk menyelamatkannya. Contoh kasus ini adalah upaya rekapitalisasi perbankan di tanah air sejak krisis keuangan 1997, pemerintah dipaksa turun tangan untuk menyelamatkan perbankan nasional.

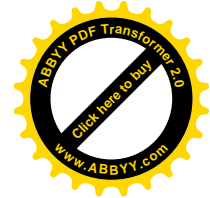
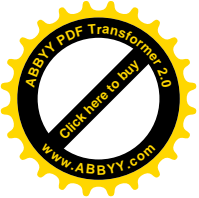
Tekanan kepada pemerintah juga terjadi dalam kasus lumpur sidoarjo, meluapnya lumpur yang sebenarnya disebabkan oleh kegiatan bisnis swasta dipaksakan untuk diambil oleh pemerintah dengan dana APBN. Banyak kalangan yang memaksa pemerintah harus mengambil alih masalah ini, dengan alasan bahwa kasus lumpur lapindo merupakan bencana nasional.

Direct liabilities adalah kewajiban langsung yang akan timbul dalam setiap peristiwa tertentu. Kewajiban ini telah diprediksi berdasarkan beberapa faktor spesifik yang telah ditentukan, serta tidak tergantung pada situasi dan kejadian tertentu.

Sedangkan *Contingent liabilities* merupakan kewajiban yang dipicu oleh kejadian-kejadian tertentu yang mungkin atau tidak mungkin terjadi. Kemungkinan terjadinya kewajiban ini serta besarnya pengeluaran pemerintah untuk menyelesaikan kewajiban tersebut sulit untuk diprediksi, hal tersebut karena adanya pengaruh dari kondisi eksogen contohnya kejadian bencana alam dan krisis perbankan serta pengaruh dari situasi endogen seperti desain program pemerintah dan kualitas pengawasan dan penegakan peraturan.

Dalam perspektif hukum, definisi risiko harus diberikan batasan yang jelas agar dapat diklasifikasikan sebagai risiko fiskal yang dapat dihitung (*calculated public fiscal risk*).⁹⁹ Risiko fiskal seharusnya hanya ditujukan pada kepentingan

⁹⁹ Adanya faktor *measurable* dalam menentukan sesuatu sebagai risiko fiskal harus disandarkan pada aspek hukum batasan keuangan negara. Jika peraturan perundang-undangan menyatakan keuangan negara seperti dalam Pasal 1 dan 2 khususnya huruf g dan I UU Nomor 17 Tahun 2003, mengindikasikan bahwa pemerintah telah memperluas risiko, sehingga risiko yang ditanggung pemerintah dalam APBN menjadi tanpa batas. Untuk bahan diskusi selanjutnya lihat Soeria Atmadja (1), *op.cit.*, hal.452-456.



tujuan bernegara sehingga risiko bisnis yang terjadi dalam lingkungan kuasa hukum privat bukan merupakan obyek yang menjadi cakupan risiko fiskal.

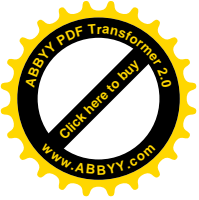
Dengan adanya pembatasan terhadap beban yang harus ditanggung oleh pemerintah, diharapkan keuangan negara dapat digunakan sepenuhnya untuk hal-hal yang prinsip bagi kesejahteraan masyarakat. Cakupan tanggung jawab pemerintah yang terlalu luas berpotensi melahirkan *moral hazard*, yang akhirnya bisa menghancurkan keuangan negara.

Menurut polackova,¹⁰⁰ ada empat cara pemerintah dalam menangani risiko fiskal, yaitu :

1. Pemerintah harus mengontrol risiko tersebut, baik yang bersifat kontinjensi, langsung, eksplisit maupun implisit dan berorientasi pada kebijakan yang mengarah pada kebijakan yang berkualitas daripada sekedar mengadakan penyesuaian-penyesuaian dalam kebijakan risiko fiskalnya.
2. Pemerintah secara terbuka mengakui batas-batas kewajiban negara, hal ini untuk mencegah *moral hazard* dari pihak-pihak lain.
3. Menjamin bahwa lembaga yang menangani keuangan, anggaran, akuntansi dan pelaporan serta audit menekankan pada *contingent* dan *direct liabilities*
4. Menggunakan dan mengembangkan lembaga-lembaga untuk mengevaluasi, mengatur dan mengontrol serta mencegah risiko fiskal baik di sektor publik maupun swasta.

Sesuai dengan kerangka berpikir seperti yang telah disebutkan tersebut, penggunaan dana yang bersumber dari APBN harus benar-benar diprioritaskan untuk kepentingan masyarakat seluruhnya. Peraturan perundang-undangan yang berpotensi melahirkan risiko fiskal yang dapat membahayakan ketahanan fiskal pemerintah harus ditinjau ulang. setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah

¹⁰⁰ Hana Polackova Brix, *op.cit.*, hal. iv



yang bisa membebani keuangan negara idealnya juga memperhatikan pertimbangan terhadap risiko fiskal yang dihadapi oleh pemerintah.

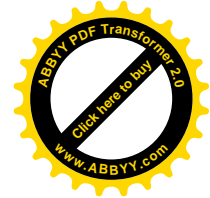
Seluruh sumber risiko fiskal seharusnya diperhitungkan dalam melaksanakan analisis mengenai *off-budget liabilities* untuk menghindari atau paling tidak mengurangi pemerintah dari ancaman *fiscal instability*. Namun untuk melakukan hal tersebut tidaklah mudah mengingat sistem anggaran dan perekonomian suatu negara sangatlah kompleks.

Dari hasil penelusuran dan pengidentifikasian risiko fiskal dalam peraturan perundang-undangan oleh tim sinkronisasi peraturan pengelolaan risiko fiskal, Badan Kebijakan Fiskal, Departemen Keuangan Republik Indonesia, berhasil melakukan identifikasi risiko fiskal yang bersumber dari Undang-undang. Terdapat dua puluh tiga undang-undang yang berpotensi menimbulkan risiko fiskal.¹⁰¹ Identifikasi tersebut dibagi dalam bidang politik, ekonomi, dan kesejahteraan rakyat.

Dalam bidang politik ada tiga undang-undang yang menimbulkan risiko fiskal, yaitu UU Nomor 37 Tahun 1999 Pasal 21, UU Nomor 24/2000 Pasal 15 jo. Pasal 18, dan UU Nomor 32/2004 Pasal 5, Pasal 155, Pasal 164 dan Pasal 165. Berdasarkan UU Nomor 24 Tahun 2000, risiko fiskal lebih didasarkan pada kemungkinan adanya kondisionalitas tertentu yang muncul dalam pemberlakuan perjanjian internasional yang akan merugikan posisi Indonesia.

Di sisi lain, perkembangan otonomi daerah yang meningkat juga menimbulkan risiko fiskal, khususnya yang terkait dengan pembagian dana perimbangan. Hal ini dikarenakan dalam praktiknya, pembiayaan APBN, meski pada daerah dengan otonomi khusus sekalipun, kebergantungan terhadap dana perimbangan yang bersumber pada APBN begitu sangat besar, sehingga sangat kecil yang menggantungkan pada pendapatan asli daerah.

¹⁰¹ Tim sinkronisasi peraturan pengelolaan risiko fiskal, *op.cit.*, Halaman 70-170



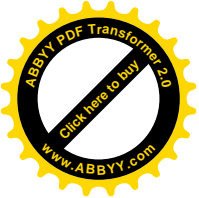
Risiko atas pembentukan daerah otonom juga akan menjadi beban bagi peningkatan jumlah anggaran belanja negara, khususnya untuk dana perimbangan. Di samping itu, risiko fiskal teridentifikasi dari Pasal 164 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan penyediaan dana darurat oleh Pemerintah Pusat kepada pemerintah daerah untuk mendanai keperluan mendesak, yang diakibatkan peristiwa tertentu yang tidak dapat ditanggulangi APBD.

Sementara itu dalam bidang ekonomi ada tiga belas undang-undang yang mengandung risiko fiskal. Risiko fiskal yang bersumber dari bidang ekonomi sangat berpengaruh terhadap APBN. Identifikasi atas risiko fiskal dalam undang-undang bidang ekonomi yang mengandung risiko fiskal dimulai pada UU Nomor 11 Tahun 1967, khususnya dalam Pasal 24 ayat (2) yang menyatakan negara akan mengganti kerugian jika melakukan pembatalan pemberian kuasa pertambangan dengan alasan kepentingan negara.

Risiko lainnya adalah berkaitan dengan ketentuan Pasal 28 ayat (1) UU Nomor 11 Tahun 1967 yang menyatakan negara menerima iuran tetap, iuran eksplorasi dan eksploitasi atau pembayaran lain yang berkaitan dengan kuasa pertambangan. Adanya ketentuan ini kemungkinan menciptakan risiko fiskal di mana terjadinya adanya gagal bayar (default) atas pembayaran kewajiban tersebut.

Risiko fiskal lainnya dalam undang-undang perbankan adalah dana jaminan yang menurut Pasal 37B yang tersimpan dalam Lembaga Penjaminan Simpanan (LPS).. Risiko fiskal akan terjadi jika penjaminan tidak mencapai sasaran untuk menenangkan masyarakat penyimpan dana nasabah. Sementara itu, risiko ketentuan Pasal 33 ayat (2) UU Nomor 11 Tahun 1992 yang mengatur pembubaran Dana Pensiun karena dinilai Menteri Keuangan tidak mampu menjalankan kewajibannya sehingga membahayakan keuangan Dana Pensiun.

Selain itu, meski Pasal 34 ayat (4) UU Nomor 11 Tahun 1992 menyatakan biaya likuidasi ditanggung Dana Pensiun itu sendiri, risiko yang muncul adalah menyangkut kekurangan dana yang akan menyebabkan permintaan pinjaman kepada pemerintah dengan beban APBN. Risiko fiskal yang ada dalam UU Nomor 9 Tahun 1995, berdasarkan Pasal 7 UU dimaksud adalah terkait dengan



adanya upaya pemerintah untuk memperluas sumber pendanaan, meningkatkan akses terhadap sumber pendanaan, dan memberikan kemudahan untuk pendanaan bagi usaha kecil. Sementara itu, risiko fiskal juga terjadi dalam bentuk risiko usaha atas penjaminan yang diberikan pemerintah bagi pembiayaan usaha kecil berdasarkan Pasal 23 ayat (1) UU Nomor 9 Tahun 1995.

Risiko fiskal yang terjadi dalam UU Nomor 19 Tahun 2003 yaitu berkaitan dengan penugasan pemerintah kepada BUMN untuk melaksanakan kewajiban pelayanan umum (*public service obligation*) berdasarkan Pasal 66. Risiko yang muncul adalah apabila pelaksanaan PSO tidak memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN.

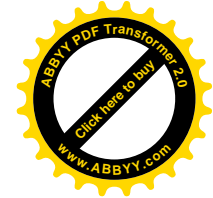
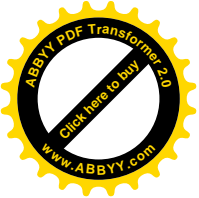
Kerugian pada BUMN, akan mendorong permintaan bantuan kepada pemerintah dalam bentuk penambahan modal negara. menurut penjelasan Pasal 66 UU Nomor 19 Tahun 2003, jika penugasan ini tidak menguntungkan perusahaan, maka pemerintah harus memberikan kompensasi atas biaya yang telah dikeluarkan BUMN tersebut. APBN harus mengeluarkan dana belanja untuk kepentingan pembiayaan penugasan ini.

Risiko fiskal lain yang berasal dari BUMN adalah terjadinya inefisiensi yang pada akhirnya menjadi beban Pemerintah dalam bentuk pembiayaan melalui Penyertaan Modal Negara (PMN). Selain itu akibat kinerja BUMN yang kurang baik, menyebabkan risiko penurunan penerimaan Negara melalui dividen dan pajak. Risiko dividen dan pajak dalam pengelolaan BUMN harus diperhitungkan sehingga meminimalkan kegagalan pencapaian target penerimaan APBN.

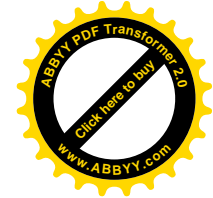
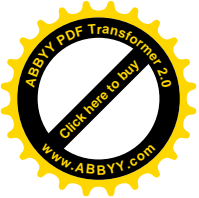
Tabel 4

Materi Muatan undang-undang yang Mengandung Risiko Fiskal

No.	Bidang	Nomor/Tahun Undang-undang
I	Politik	1. UU Nomor 37 Tahun 1999 Tentang <i>Hubungan Luar Negeri</i> 2. UU Nomor 24 Tahun 2000 Tentang <i>Perjanjian Internasional</i>



No.	Bidang	Nomor/Tahun Undang-undang
		3. UU Nomor 32 jo. UU Nomor 12 Tahun 2008 Tentang <i>Pemerintahan Daerah</i> .
II	Ekonomi	<ol style="list-style-type: none">1. UU Nomor 11 Tahun 1967 Tentang <i>Ketentuan-ketentuan Pokok Usaha Pertambangan</i>.2. UU Nomor 7 Tahun 1992 jo. 10 Tahun 1998 Tentang <i>Perbankan</i>.3. UU Nomor 11 Tahun 1992 Tentang <i>Dana Pensiun</i>.4. UU Nomor 9 Tahun 1995 Tentang <i>Usaha Kecil</i>.5. UU Nomor 20 Tahun 1997 Tentang <i>Penerimaan Negara Bukan Pajak</i>.6. UU Nomor 23 Tahun 1999 jo. UU Nomor 3 Tahun 2004 Tentang <i>Bank Indonesia</i>.4. UU Nomor 24 Tahun 1999 Tentang <i>Lalu Lintas Devisa dan Sistem Nilai Tukar</i>.5. UU Nomor 22 Tahun 2001 Tentang <i>Minyak dan Gas Bumi</i>.6. UU Nomor 20 Tahun 2002 Tentang <i>Ketenagalistrikan</i>.7. UU Nomor 24 Tahun 2004 Tentang <i>Surat Utang Negara</i>.8. UU Nomor 19 Tahun 2003 Tentang <i>Badan Usaha Milik Negara</i>.9. UU Nomor 24 Tahun 2004 Tentang <i>Lembaga Penjamin Simpanan</i>.10. UU Nomor 33 Tahun 2004 Tentang <i>Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah</i>.11. UU Nomor 25 Tahun 2007 Tentang <i>Penanaman Modal</i>.12. UU Nomor 30 Tahun 2007 Tentang <i>Energi</i>.13. UU Nomor 20 Tahun 2008 Tentang <i>Usaha Mikro, Kecil,</i>



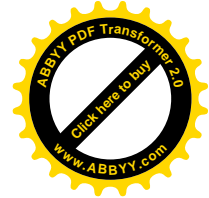
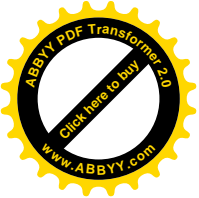
No.	Bidang	Nomor/Tahun Undang-undang
		<i>dan Menengah.</i>
III	Kesejahteraan Rakyat	<ol style="list-style-type: none">1. UU Nomor 8 Tahun 1974 jo. UU Nomor 43 Tahun 1999 Tentang <i>Pokok-pokok Kepegawaian.</i>2. UU Nomor 3 Tahun 1992 Tentang <i>Jaminan Sosial Tenaga Kerja.</i>3. UU Nomor 20 Tahun 2003 Tentang <i>Sistem Pendidikan Nasional.</i>4. UU Nomor 25 Tahun 2004 Tentang <i>Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional</i>5. UU Nomor 40 Tahun 2004 Tentang <i>Sistem Jaminan Sosial Nasional.</i>6. UU Nomor 14 Tahun 2005 Tentang <i>Guru dan Dosen.</i>7. UU Nomor 24 Tahun 2007 Tentang <i>Penanggulangan Bencana.</i>

Sumber: Tim sinkronisasi peraturan pengelolaan risiko fiskal, *Kajian Hukum tentang Penelusuran dan Pengidentifikasian Risiko Fiskal dalam Peraturan Perundang-undangan* (Jakarta: Pusat Pengelolaan Risiko Fiskal, Badan Kebijakan Fiskal, Departemen Keuangan Republik Indonesia, 2008)

Identifikasi risiko fiskal yang dilakukan oleh tim sinkronisasi peraturan pengelolaan risiko fiskal, Departemen Keuangan, yang berhubungan dengan ketentuan Pasal 2 UU Nomor 17 Tahun 2003 adalah:¹⁰²

- (1) Risiko yang berkaitan dengan hak negara, yaitu kebijakan insentif dan pengurangan pajak, gejolak kurs mata uang, dan beban pinjaman pemerintah;
- (2) Risiko yang terkait dengan kewajiban negara, yaitu pembentukan badan atau komisi negara, pembentukan daerah provinsi/kabupaten/kota baru, penambahan pegawai negeri sipil, serta penguatan sektor pertahanan

¹⁰² Tim sinkronisasi peraturan pengelolaan risiko fiskal, *ibid.*, Halaman 56

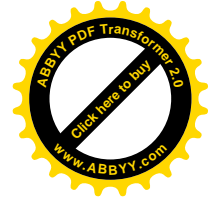
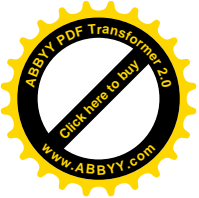


- keamanan sebagai akibat konflik militer, dan tagihan pihak ketiga karena tuntutan hukum/sanksi tertentu atau karena perjanjian;
- (3) Risiko yang berkaitan dengan menurunnya penerimaan negara;
 - (4) Risiko yang berkaitan dengan meningkatnya pengeluaran negara;
 - (5) Risiko yang terkait meningkatnya penerimaan daerah yang bersumber pada APBN, yaitu dana perimbangan;
 - (6) Risiko yang terkait meningkatnya pengeluaran daerah yang menyebabkan kebergantungan daerah pada pusat;
 - (7) Risiko karena berkurangnya kekayaan negara atau kekayaan daerah yang dikelola sendiri karena tindakan hukum pelepasan atau penghapusan serta risiko karena meningkatnya kewajiban perusahaan negara atau perusahaan daerah yang menjadi beban APBN dan meningkatnya kerugian pada kinerja perusahaan negara atau perusahaan daerah yang mengurangi dividen pemerintah, pajak yang diterima, dan konsesi lainnya, serta meningkatnya keinginan perusahaan negara atau perusahaan daerah yang menginginkan penambahan modal negara dan jaminan pemerintah dalam pinjaman tertentu dalam pengelolaan perusahaan;
 - (8) Risiko yang terjadi berkaitan dengan mismanajemen dalam pengelolaan kekayaan pihak lain dalam rangka penyelenggaraan pemerintah dan kepentingan umum;
 - (9) Risiko yang berkaitan dengan mismanajemen dan wanprestasi yang merugikan keuangan negara yang diakibatkan tindakan pihak lain yang menggunakan fasilitas pemerintah.

Lahirnya risiko yang berkaitan dengan cakupan ruang lingkup keuangan negara seperti yang tercantum dalam Pasal 2 UU Nomor 17 Tahun 2003 akan memberatkan APBN, terutama yang berkaitan dengan butir g dan i. Negara harus menanggung beban keuangan yang seharusnya bukan merupakan tanggung jawabnya.

3.2. Risiko Fiskal dalam Konteks Negara Sebagai Badan Hukum Publik

Dalam bab sebelumnya telah dijelaskan bahwa negara dan daerah merupakan badan hukum *sui generis*. Disamping sebagai badan hukum publik,



negara dan daerah pada saat yang bersamaan juga bertindak sebagai badan hukum privat.

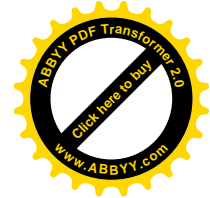
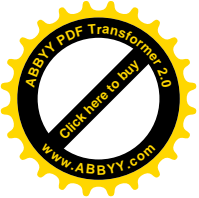
Dengan adanya dua kedudukan tersebut, maka perlu adanya pemisahan yang tegas antara kedua peran tersebut. ketegasan tersebut diperlukan agar kepentingan para pihak dapat terlindungi. Ketegasan peran negara sebagai badan hukum publik dan negara kedudukannya sebagai badan hukum privat diharapkan akan membuat peran pemerintah dalam rangka menciptakan masyarakat yang adil dan makmur menjadi lebih efektif dan efisien.

Kewajiban negara tercantum dalam alenia keempat pembukaan UUD 1945. Kewajiban tersebut pada dasarnya dibedakan menjadi kewajiban penyelenggaraan pemerintahan negara yang bersifat umum dan kewajiban penyelenggaraan pemerintahan negara yang bersifat khusus.

Kewajiban negara dalam penyelenggaraan pemerintah yang bersifat umum adalah kekuasaan negara yang ada pada pemerintah untuk menyelenggarakan administrasi negara. Menurut Muchsan,¹⁰³ kewenangan dalam menjalankan urusan administrasi negara dibedakan atas tiga macam perbuatan, yaitu:

1. pembuatan peraturan perundang-undangan, baik yang bersifat represif maupun yang bersifat preventif;
2. pelayanan kepentingan umum (*public service*) yang dapat diwujudkan dengan mengadakan jawatan, dinas-dinas, kantor-kantor, mengadakan *joint venture* ataupun menyerahkan pelaksanaannya kepada badan hukum negara;
3. perbuatan administratif, yakni perbuatan untuk merealisasikan apa yang diatur dalam peraturan perundangan.

¹⁰³ Muchsan, *Peradilan Administrasi Negara*, cet.1, (Yogyakarta: Liberty,1981), hal. 2.



Sementara itu, Jesse Burkhead¹⁰⁴ menyatakan bahwa perbedaannya dengan aktivitas ekonomi yang dilakukan oleh pihak swasta, dalam sektor publik aktifitas ekonomi dijalankan dalam tiga bentuk organisai, yaitu:

1. aktifitas ekonomi yang dijalankan melalui perusahaan negara
2. bentuk organisasi yang kedua adalah aktifitas ekonomi yang dilakukan melalui *trust fund*, dengan melakukan transfer dana kepada para penerima manfaat secara hukum yang berlaku, dengan tidak ada kewajiban baginya untuk menyediakan barang atau jasa sebagai imbalanya.
3. Pemerintahan umum, Secara tradisional aktifitasnya dilaksanakan oleh departemen-departemen dan badan-badan.

Menurut Colm,¹⁰⁵ Inti dari prinsip anggaran adalah bahwa jasa dalam bidang pemerintahan tidak ditentukan oleh harapan keuntungan dan kesediaan individu untuk menghabiskan uang mereka untuk membeli layanan tersebut, tetapi oleh keputusan yang dicapai melalui prosedur politik dan administrasi dan berdasarkan tujuan sosial umum. Banyak faktor yang dapat mempengaruhi cakupan sektor publik yang harus dilayani oleh negara melalui pemerintah.

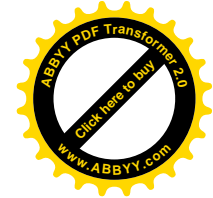
Sejak dulu usaha-usaha untuk membatasi kegiatan-kegiatan pemerintah dalam rangka pelayanan publik telah dilakukan untuk menciptakan pemerintahan yang efektif.¹⁰⁶ Pada tahun 1892 ekonom jerman Adolph Wagner¹⁰⁷ telah merumuskan "*law of increasing state activity*". Adolph Wagner berpendapat

¹⁰⁴ Jesse Burkhead, *Government budgeting* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1956) hal. 34.

¹⁰⁵ Gerhard Colm, "why Public Finance?" *Essays in Public Finance and Fiscal Policy*, (New York: Oxford University Press, 1955), hal. 9.

¹⁰⁶ Jesse Burkhead, *op.cit.*, hal. 38.

¹⁰⁷ Jesse Burkhead, *op.cit.*, hal. 39.



bahwa aktifitas pemerintah cenderung meningkat dalam ukuran yang lebih besar dibandingkan dengan peningkatan populasi.¹⁰⁸

Negara dalam kedudukannya sebagai badan hukum publik, dalam menjalankan aktifitasnya melalui pemerintah tidak didasarkan pada pertimbangan untung rugi. Hal ini sangat berbeda dengan sektor swasta, yang sangat berorientasi pada pencarian keuntungan. Dengan pertimbangan tersebut, maka harus ada pembedaan yang jelas antara kedudukan negara sebagai badan hukum publik dan negara dalam kedudukannya sebagai badan hukum privat.

Mengenai tugas pemerintahan dalam perkembangannya dari waktu ke waktu telah mengalami berbagai perubahan.¹⁰⁹ Menurut Maurice Duverger dan Hans Kelsen, tugas pemerintahan sekarang tidak hanya melaksanakan undang-undang atau merealisasikan kehendak negara, tetapi menjadi lebih luas lagi yaitu menyelenggarakan kepentingan umum (*public Service*).¹¹⁰ Oleh karena itu, dalam melaksanakan tugasnya, obyek yang menjadi sasaran adalah seluruh masyarakat, bukan kelompok-kelompok tertentu yang hanya berkepentingan terhadap pemupukan kekayaan dan kekuasaan belaka.

Jika berdasarkan pada aspek hukum (*rechtshandeling*) maupun yang berdasarkan atas fakta (*feitelijke handeling*) menurut Arifin P. Soeria Atmadja, risiko fiskal hakikat idealnya hanya ditujukan pada:¹¹¹

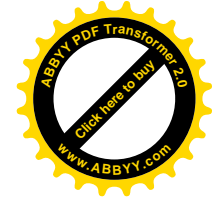
1. Negara dalam kedudukannya sebagai badan hukum publik;

¹⁰⁸ Gerhard Colm mengidentifikasi ada empat faktor yang saling terkait hubungannya dengan pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah yaitu: 1). kebutuhan publik services, 2) keinginan terhadap publik service yang lebih kuat, 3). sumber daya yang ada yang digunakan oleh pemerintah dan 4). biaya untuk publik service. Untuk selanjutnya dapat dilihat dalam Jesse Burkhead, *ibid*.

¹⁰⁹ Dahulu tugas pemerintah menurut Koentjoro Purbopranoto hanya membuat dan mempertahankan hukum, atau hanya menjaga ketertiban dan ketentraman. Baca Koentjoro Purbopranoto, *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Cet.4,(Bandung:Alumni, 1985) hal. 41.

¹¹⁰ Safri Nugraha *et al*, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Center For Law and Good Governance Studies Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007) hal. 80.

¹¹¹ Soeria Atmadja, (1) *op.cit.*, hal. 462.



2. Keuangan yang diajukan pemerintah kepada DPR;
3. Pengelolaan keuangan yang digunakan untuk tujuan bernegara;
4. Yang diatur dalam peraturan perundang-undangan sebagai beban APBN, sehingga menjadi risiko yang dapat dihitung (*measurable*).

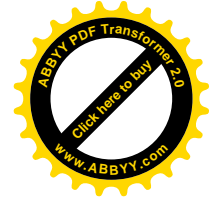
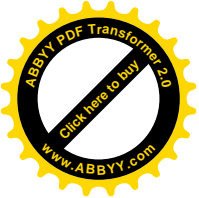
Pendapat tersebut sejalan dengan apa yang disampaikan oleh Polackova bahwa dalam rangka mengatasi risiko fiskal, pemerintah harus mengontrol risiko yang berpotensi membebani keuangan negara. Pemerintah juga harus mengemukakan secara terbuka apa saja yang menjadi tanggung jawabnya, sehingga dapat menekan *moral hazard* yang dilakukan pihak-pihak lain yang dapat membahayakan keuangan negara. Dengan cara tersebut, APBN benar-benar menjadi efektif dan efisien. Sasarannya menjadi jelas, sehingga semua kemungkinan risiko yang timbul bisa diperkirakan.

Risiko fiskal yang ditujukan hanya dalam kedudukan negara sebagai badan hukum publik akan memperjelas risiko yang harus ditanggung oleh pemerintah melalui APBN. Dengan pembatasan ini, maka tidak ada alasan lagi bagi pemerintah untuk menanggung risiko diluar kedudukannya sebagai badan hukum publik.

Pemerintah idealnya hanya menanggung risiko fiskal yang timbul dari peraturan perundang-undangan yang menjadi beban APBN. Hal tersebut akan memudahkan dalam menghitung risiko yang akan ditanggung oleh pemerintah. Oleh karena itu, dalam melakukan penyusunan peraturan perundang-undangan yang akan membebani keuangan negara harus benar-benar ditujukan untuk kepentingan pemcapaian tujuan bernegara.

Risiko fiskal sudah seharusnya dicantumkan dalam undang-undang APBN, termasuk penjelasan mengenai latar belakang dan dampaknya terhadap pencapaian tujuan bernegara yang seharusnya menjadi tujuan APBN. Ada empat hal yang seharusnya dipertimbangkan sebagai risiko fiskal dalam arti formal, yaitu:¹¹²

¹¹² Tim sinkronisasi peraturan pengelolaan risiko fiskal, *op.cit.*, Halaman 54-55

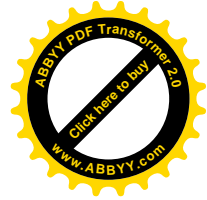
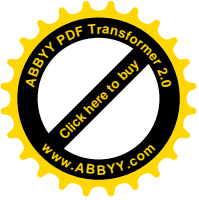


1. Pemerintah dan DPR sebagai pihak yang membuat undang-undang tidak dapat memberlakukan suatu kondisi sebagai risiko fiskal apabila kondisinya tersebut berlaku mundur.
2. Semua kebijakan dan perbuatan negara sebagai badan hukum publik saja yang ditetapkan sebagai risiko fiskal dalam undang-undang APBN dengan alasan yang sejelas-jelasnya.
3. Pemerintah dan DPR dilarang menyatakan risiko fiskal hanya mendasarkan pada peraturan kebijakan saja.
4. Terhadap risiko fiskal dilarang diterapkan perluasan keuangan negara.

Apabila risiko fiskal disandarkan pada APBN, berarti semua penerimaan, pengeluaran dan pembiayaan yang didasarkan pada APBN akan menimbulkan risiko fiskal. Hal ini berarti risiko fiskal mengandung unsur-unsur sebagai berikut:¹¹³

1. Adanya tujuan bernegara
Suatu risiko terjadi adanya upaya mencapai tujuan bernegara diawali oleh suatu keputusan atau perbuatan negara berbuat sesuatu (dalam arti aktif) maupun tidak berbuat sesuatu (dalam arti pasif).
2. Perbuatan Publik Negara
Perbuatan yang dilakukan tersebut haruslah dikategorikan sebagai perbuatan publik yang dilakukan negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara dan pelayanan publik. Perbuatan tersebut kemudian sebelumnya sudah ditetapkan dalam:
 - a. undang-undang yang berlaku;
 - b. yang dijamin oleh hukum sebagai perbuatan negara;
 - c. yang tidak bertentangan dengan kewajiban hukum pihak lain;
3. Adanya Kemungkinan Kerugian Negara

¹¹³ Tim sinkronisasi peraturan pengelolaan risiko fiskal, *ibid.*, Halaman 59-60



Kerugian negara di sini bukanlah unsur kesalahan (*schuldelement*) dalam melaksanakan perbuatan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 22 UU Nomor 1 Tahun 2004, tetapi merupakan bentuk tanggung jawab yang harus dilakukan secara penuh (*strict liability*) oleh negara melalui fiskalnya. Tanggung jawab negara dalam melakukan kewajiban ini sebelumnya harus mensyaratkan ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan sebagai tanggung jawab negara.

4. Hubungan Kausal antara Kerugian Negara dan Tanggung Jawab Negara

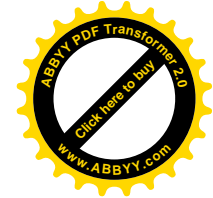
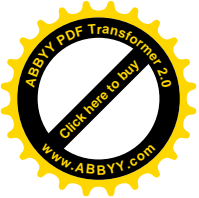
Hubungan kausal antara kerugian yang terjadi dan tanggung jawab merupakan syarat risiko fiskal dalam APBN. Hubungan kausalitas secara faktual (*causation in fact*) memuat masalah fakta atau apa yang secara faktual telah terjadi menimbulkan kerugian dan harus menjadi tanggung jawab negara yang termuat dalam peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, ada *legal cause* yang menimbulkan *legal cost* dalam APBN sebagai risiko fiskal.

3.3. Risiko Fiskal Dalam APBN

Sebagai dokumen perencanaan, APBN dalam pelaksanaannya akan menghadapi berbagai ketidakpastian. Risiko fiskal tidak saja akan mempengaruhi sisi penerimaan negara dan hibah, tapi bisa juga berpotensi untuk memengaruhi Belanja Negara sampai kepada sumber pembiayaannya.

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 sangat berpengaruh dalam rangka penyusunan APBN. Hal tersebut bisa terlihat dengan dijadikannya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 menjadi dasar hukum penyusunan Undang-undang APBN. Sudah menjadi hal yang pasti bahwa definisi serta ruang lingkup keuangan negara yang ada dalam Undang-undang tersebut menjadi acuan bagi penyusunan APBN.

Materi yang menjelaskan mengenai risiko fiskal yang akan dihadapi pemerintah mulai dicantumkan dalam Nota Keuangan dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2008. Pengungkapan risiko fiskal dalam Nota Keuangan diperlukan terutama dalam rangka:



a. Kestinambungan fiskal (*fiscal sustainability*),

Pengungkapan risiko fiskal ditujukan untuk lebih menjamin terjaganya kestinambungan pembiayaan negara, risiko fiskal perlu diungkapkan untuk memberikan gambaran yang utuh tentang posisi fiskal pemerintah;

b. Keterbukaan (*transparency*),

Pengungkapan risiko fiskal diperlukan untuk menciptakan keterbukaan tentang posisi fiskal pemerintah.

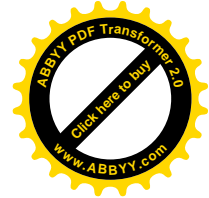
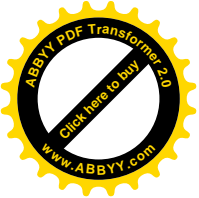
Pernyataan risiko fiskal pada Nota Keuangan dan APBN 2008 memuat beberapa hal yang berpotensi menimbulkan risiko fiskal, yaitu:

a. Sensitivitas Asumsi Ekonomi Makro

Menguraikan pengaruh perubahan dalam indikator ekonomi makro yang dijadikan asumsi dalam penyusunan APBN pada perubahan besaran-besaran angka nominal dalam akun-akun APBN, baik dari sisi pendapatan, pengeluaran atau pembiayaan. Dalam penyusunan RAPBN, ada beberapa indikator ekonomi makro yang digunakan sebagai dasar perhitungan, yaitu pertumbuhan ekonomi, tingkat inflasi, suku bunga SBI 3 bulan, nilai tukar rupiah, harga minyak mentah ICP, dan *lifting* minyak. Indikator-indikator tersebut merupakan asumsi dasar ekonomi makro yang menjadi acuan bagi perhitungan besaran-besaran pendapatan, belanja, dan pembiayaan dalam APBN.

Pertumbuhan ekonomi mempengaruhi besaran APBN, baik pada sisi pendapatan negara maupun sisi belanja negara. Pada sisi pendapatan negara, pertumbuhan ekonomi akan mempengaruhi penerimaan pajak terutama PPh dan PPN. Pada sisi belanja negara, pertumbuhan ekonomi akan mempengaruhi besaran nilai Dana Perimbangan dalam anggaran Belanja ke Daerah sebagai akibat perubahan pada penerimaan pajak.

Depresiasi nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika Serikat dapat berakibat pada semua sisi APBN, baik terhadap pendapatan negara, belanja negara, maupun pembiayaan anggaran. Pada sisi pendapatan negara, depresiasi



nilai tukar rupiah akan mempengaruhi pendapatan migas yang didenominasi dalam bentuk dolar Amerika Serikat serta PPh Migas dan PPN.

Pada sisi belanja negara, yang akan terpengaruh adalah: (i) belanja dalam mata uang asing, (ii) pembayaran bunga utang luar negeri, (iii) subsidi BBM dan listrik, dan (iv) belanja ke daerah dalam bentuk dana bagi hasil migas. Sedangkan pada sisi pembiayaan, yang akan terkena dampaknya adalah: (i) pinjaman luar negeri baik pinjaman program maupun pinjaman proyek, (ii) pembayaran cicilan pokok utang luar negeri, dan (iii) privatisasi dan penjualan aset program restrukturisasi perbankan yang dilakukan dalam mata uang asing.

b. Risiko Utang Pemerintah

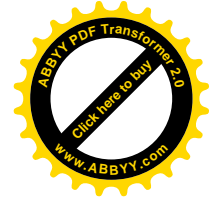
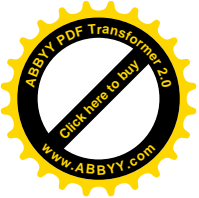
Menguraikan risiko fiskal yang terkait dengan pengelolaan utang, diantaranya adalah risiko pembiayaan kembali (*refinancing risk*), risiko nilai tukar (*currency risk*), risiko tingkat bunga (*interest rate risk*), dan risiko operasional (*operational risk*)

c. Proyek Pembangunan Infrastruktur

Menguraikan risiko fiskal yang terkait pemberian dukungan pemerintah pada proyek pembangunan infrastruktur yang merupakan penugasan pemerintah kepada BUMN maupun proyek pembangunan infrastruktur dalam kerangka *Public Private Partnerships* (PPP).

Dalam Nota Keuangan RAPBN 2008, Proyek pembangunan infrastruktur yang merupakan penugasan Pemerintah kepada BUMN antara lain adalah Proyek Percepatan Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik 10.000 MW yang diatur dengan Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2006 tentang Penugasan kepada PT Perusahaan Listrik Negara (Persero) untuk Melakukan Percepatan Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik yang Menggunakan Batubara.

Sedangkan proyek pembangunan infrastruktur dalam kerangka PPPs antara lain adalah Proyek Pembangunan Jalan Tol Trans Jawa, Proyek Pembangunan Jalan Tol *Jakarta Outer Ring Road* II (JORR II), dan Proyek Pembangunan Monorail. Pelaksanaan PPPs diatur dengan Peraturan Presiden



Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 38/PMK.01/2006 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian dan Pengelolaan Risiko atas Penyediaan Infrastruktur.

d. Badan Usaha Milik Negara

BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Dalam Nota Keuangan RAPBN 2008 diuraikan risiko fiskal yang dihadapi pemerintah terkait dengan Badan Usaha Milik Negara, diantaranya Penyertaan Modal Negara dan *Public Service Obligation* (PSO).

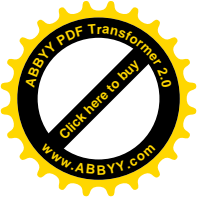
BUMN dapat membebani APBN apabila Pemerintah diharuskan menambah PMN, terutama dalam rangka memperbaiki struktur permodalan dan/atau meningkatkan kapasitas usaha BUMN. Kewajiban pelayanan umum atau *public service obligation* (PSO) merupakan amanat dari Pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945, yaitu negara bertanggung jawab terhadap penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. Sebagai pelaksanaannya, berdasarkan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, Pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN.

e. Dana Pensiun dan Tunjangan Hari Tua Pegawai Negeri Sipil

Menguraikan risiko fiskal terkait keharusan APBN untuk turut memberikan kontribusi (sharing) pada pembayaran manfaat pensiun dan tunjangan hari tua PNS.

f. Bank Indonesia

Menguraikan risiko fiskal terkait kewajiban pemerintah, berdasarkan undang-undang, untuk menjaga modal awal bank Indonesia.



g. Lembaga Penjamin Simpanan

Menguraikan risiko fiskal terkait kewajiban pemerintah, berdasarkan undang-undang, untuk menjaga modal awal Lembaga Penjamin Simpanan.

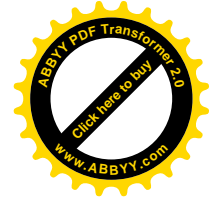
h. Tuntutan Hukum kepada Pemerintah

Menguraikan risiko fiskal terkait tuntutan hukum kepada pemerintah oleh pihak ketiga, antara lain dalam kasus pengadaan listrik swasta (*Independent Power Producers/IPP*s) dan Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN).

Sengketa IPPs diawali dengan ditandatanganinya 27 kontrak jual beli listrik dengan pihak swasta dalam bentuk *Power Purchase Agreement* (PPA) dan *Energy Sales Contract* (ESC) oleh PLN sehubungan dengan Keputusan Presiden Nomor 37 Tahun 1992 tentang Usaha Penyediaan Tenaga Listrik oleh Swasta, yang juga disertai dengan *Joint Operation Contract* (JOC) antara pengembang dan Pertamina.

Sejumlah kontrak mempersyaratkan adanya *Support Letter* dari Pemerintah. Karena Indonesia dilanda krisis pada pertengahan 1997, berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 39 Tahun 1997 tentang Penangguhan/Pengkajian Kembali Proyek Pemerintah, Badan Usaha Milik Negara dan Swasta yang Berkaitan dengan Pemerintah/Badan Usaha Milik Negara, PLN dan Pertamina membatalkan kontrak-kontrak di atas sehingga menimbulkan sengketa.

Ada tiga pola dalam menyelesaikan sengketa di atas, yaitu (i) *closed-out* atau penghentian kontrak dengan beberapa disertai pemberian kompensasi (7 kontrak), (ii) *renegosiasi terms and conditions* kontrak (17 kontrak), dan (iii) *ajudikasi atau arbitrase-litigasi* (3 kontrak, yaitu PLTP Dieng, PLTP Patuha, dan PLTP Karaha Bodas). Sengketa atas kontrak PLTP Dieng dan PLTP Patuha telah dapat diselesaikan melalui *settlement agreement* dengan *Overseas Private Investment Corporation* (OPIC) selaku perusahaan asuransi dari kedua proyek tersebut.



Adapun untuk PLTP Karaha Bodas, pengembang menuntut ganti rugi kepada PLN dan Pertamina melalui Arbitrase Internasional Swiss. Berdasarkan keputusan Arbitrase Internasional Swiss tanggal 18 Desember 2000, yang kemudian dikuatkan dengan putusan *Supreme Court* Amerika Serikat tanggal 04 Oktober 2004, Pertamina diwajibkan untuk membayar kepada KBC sejumlah US\$261,16 juta ditambah bunga 4 persen per tahun sejak 1 Januari 2001 sampai dengan diterimanya seluruh pembayaran.

i. Keanggotaan Organisasi Internasional

Menguraikan risiko fiskal yang dihadapi terkait dengan keanggotaan Indonesia pada beberapa organisasi internasional yang menimbulkan komitmen pemerintah untuk memberikan kontribusi kepada organisasi internasional tersebut.

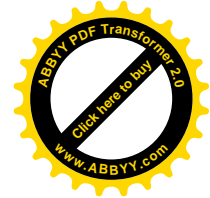
j. Bencana Alam

Menguraikan risiko fiskal terkait dengan kewajiban moral pemerintah untuk memberikan bantuan tanggap darurat dan penanggulangan bencana serta pemulihan pascabencana.

k. Lumpur Sidoarjo

Menguraikan risiko fiskal terkait dengan kewajiban pemerintah, berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007, untuk menanggung biaya-biaya sosial kemasyarakatan yang timbul dan biaya-biaya penanganan masalah infrastruktur termasuk infrastruktur untuk penanganan luapan lumpur di Sidoarjo.

Pada 29 Mei 2006, sumur penambangan gas Banjar Panji-1 di desa Renokenongo, Kecamatan Porong, Sidoarjo, menyemburkan lumpur panas yang tak terkendali. Sumur Banjar Panji-1 adalah salah satu sumur pada Wilayah Kerja Pertambangan Brantas yang *participating interest*-nya dimiliki oleh Lapindo Brantas Inc (50 persen, operator), PT Medco E&P Brantas (32 persen), dan Santos Brantas Pty Ltd (18 persen).

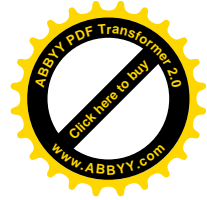
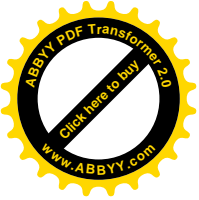


Saham Lapindo Brantas Inc dimiliki 100 persen oleh PT Energi Mega Persada melalui dua anak perusahaannya, Kalila Energy Ltd (84,24 persen) dan Pan Asia Enterprise (15,76 persen). Lumpur panas, yang kemudian disebut Lumpur Sidoarjo, menenggelamkan lebih dari 10 ribu rumah, puluhan tempat ibadah, ratusan hektar sawah, puluhan pabrik, lahan usaha, yang berada di tiga kecamatan, Porong, Jabon, dan Tanggulangin, yang berada di Kabupaten Sidoarjo. Infrastruktur utama yang menghubungkan Surabaya dan Malang, jalan tol Porong- Gempol, rel kereta api, juga ikut menjadi korban. Pipa gas Pertamina yang melintasi kawasan lumpur mengalami patah akibat penurunan tanah karena tekanan lumpur.

Berdasarkan Laporan Awal Penilaian Kerusakan dan Kerugian Akibat Semburan Lumpur Panas Sidoarjo, Jawa Timur, 29 Mei 2006, Status Tanggal 8 Maret 2007, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) memperkirakan jumlah kerugian dan kerusakan langsung akibat lumpur Sidoarjo mencapai Rp11,02 triliun. Sedangkan jumlah kerugian tidak langsung, yang mencakup potensi kerugian ekonomi, diperkirakan berjumlah Rp16,50 triliun.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007 tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo (BPLS), biaya-biaya sosial kemasyarakatan yang timbul di luar peta area terdampak tanggal 22 Maret 2007 dan biaya-biaya penanganan masalah infrastruktur termasuk infrastruktur untuk penanganan luapan lumpur di Sidoarjo akan menjadi beban APBN.

Penjelasan risiko fiskal dalam Nota Keuangan APBN 2010 memuat beberapa hal yang berpotensi menimbulkan risiko fiskal, seperti: sensitivitas asumsi ekonomi makro, peran sektor minyak dan gas bumi terhadap anggaran, risiko utang Pemerintah, proyek kerjasama pembangunan infrastruktur, Badan Usaha Milik Negara, sensitivitas perubahan harga minyak, nilai tukar dan suku bunga terhadap risiko fiskal BUMN, dan juga kewajiban kontinjensi Pemerintah pusat dalam proyek infrastruktur, serta dampak fiskal pemekaran daerah.



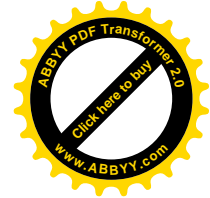
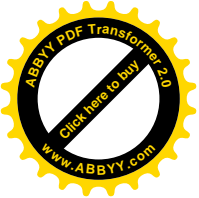
Dalam APBN 2010 disediakan dana sebesar Rp.8,6 triliun untuk cadangan risiko fiskal. Jumlah ini, berarti mengalami peningkatan sebesar Rp7,6 triliun dibandingkan dengan perkiraan realisasi anggaran dana cadangan risiko fiskal dalam tahun 2009 sebesar Rp1,0 triliun.

Peningkatan alokasi anggaran dana cadangan risiko fiskal dalam tahun 2010 tersebut, antara lain berkaitan dengan meningkatnya perkiraan risiko atas berbagai asumsi dan kebijakan yang diambil Pemerintah, berkenaan dengan bertambah besarnya ketidakpastian yang bisa timbul akibat faktor-faktor eksternal, terutama perkembangan harga minyak mentah di pasaran internasional, serta perkembangan nilai tukar dan tingkat suku bunga.

Dana cadangan risiko fiskal dialokasikan antara lain berupa dana cadangan risiko asumsi makro, yang disediakan sebagai langkah antisipasi apabila terjadi deviasi antara berbagai asumsi ekonomi makro yang ditetapkan Pemerintah seperti harga minyak, dan besaran *lifting*, serta besarnya tingkat konsumsi BBM, dengan realisasinya. Dana cadangan risiko fiskal juga menampung dana *contingent liabilities*, terkait dengan proyek infrastruktur, khususnya pengadaan tanah untuk proyek jalan tol.

Pemberian dukungan Pemerintah ini dimaksudkan untuk mendorong percepatan pembangunan jalan tol yang tersendat karena adanya permasalahan dalam pembebasan tanah akibat terjadinya kenaikan harga tanah yang akan digunakan dalam pembangunan jalan tol. Selain itu, dana cadangan risiko fiskal juga menampung cadangan untuk stabilisasi harga pangan dalam rangka mengantisipasi kemungkinan dampak buruk dari badai *Elnino* yang diperkirakan terjadi pada tahun 2010.

Risiko fiskal yang dihadapi pemerintah hubungannya dengan BUMN disebabkan oleh beberapa hal seperti (i) ketidakpastian penerimaan dari pajak, dividen maupun penerimaan lainnya akibat fluktuasi dari kinerja BUMN, (ii) peningkatan besaran subsidi dan transfer dari Pemerintah di atas perkiraan sebelumnya, (iii) ketidakpastian kemampuan membayar hutang kepada Pemerintah dari pinjaman-pinjaman yang telah diberikan sebelumnya, dan (v)



peningkatan kewajiban kontinjen baik eksplisit maupun implisit terhadap kemungkinan kegagalan bayar BUMN kepada pihak ketiga.

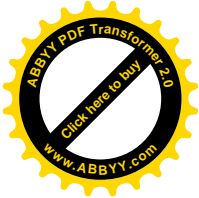
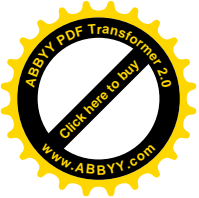
BUMN memberikan kontribusi kepada APBN, baik secara langsung maupun tidak langsung. Kontribusi langsung BUMN berupa penerimaan negara yang bersumber dari pendapatan pajak, setoran dividen dan privatisasi, serta berupa belanja negara melalui kompensasi *public service obligation* (PSO)/subsidi. Sedangkan kontribusi tidak langsung BUMN berupa *multiplier effect* bagi perkembangan perekonomian nasional.

Kontribusi langsung BUMN dari tahun 2004 sampai dengan 2009 menunjukkan angka yang cukup signifikan terhadap APBN.¹¹⁴ Perubahan harga minyak, nilai tukar, pertumbuhan ekonomi, dan suku bunga dapat menimbulkan dampak pada kinerja keuangan BUMN yang pada akhirnya dapat memengaruhi kontribusi BUMN terhadap APBN.

Penurunan kontribusi ini merupakan bagian dari risiko fiskal yang bersumber dari BUMN. Untuk mengetahui dampak perubahan variabel ekonomi makro terhadap risiko fiskal BUMN tersebut, Pemerintah melakukan pengujian sensitivitas atau *macro stress test* risiko fiskal BUMN dengan menggunakan beberapa indikator risiko fiskal, yaitu (1) kontribusi bersih BUMN terhadap APBN; (2) utang bersih BUMN; dan (3) kebutuhan pembiayaan bruto BUMN. Pengujian sensitivitas ini akan memberikan gambaran tentang (1) *magnitude* risiko dari BUMN yang memengaruhi APBN; (2) informasi dini risiko fiskal; dan (3) gambaran risiko sektoral sehingga dapat diambil tindakan dini dan antisipasi terhadap gejala tersebut.

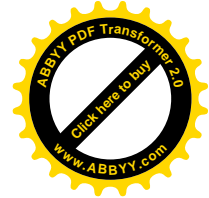
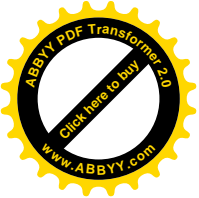
Adanya dukungan pemerintah terhadap badan usaha merupakan bagian yang dapat melahirkan risiko fiskal, sehingga semakin berkembang kepada bentuknya yang mengarah pada kewajiban kontinjensi yang berpotensi membebani APBN. Adanya Dukungan Pemerintah juga berakibat pada *potential loss* pada sisi Penerimaan Negara, karena adanya permintaan penghapusan atau keringanan pajak, bea maupun tarif. Dukungan Pemerintah juga berpotensi

¹¹⁴ Nota keuangan dan APBN-P 2010



memperbesar alokasi Belanja Negara karena munculnya permintaan pembayaran subsidi oleh pemerintah.

Dari uraian tersebut, risiko fiskal yang harus ditanggung oleh APBN sangatlah besar. Tidak adanya ketegasan batasan mana risiko yang harus ditanggung oleh pemerintah dan risiko mana yang harus ditanggung oleh swasta, menjadikan risiko fiskal yang harus ditanggung oleh pemerintah tidak dapat diperkirakan besarnya.



BAB IV

IMPLIKASI PERLUASAN RUANG LINGKUP KEUANGAN NEGARA TERHADAP RISIKO FISKAL

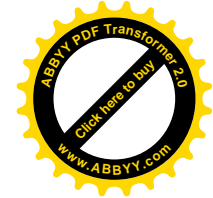
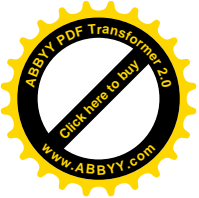
4.1. Latar Belakang Lahirnya Pengertian dan Ruang Lingkup Keuangan Negara

Pengertian dan ruang lingkup keuangan negara telah menjadi pokok bahasan yang mendasar bagi para perumus undang-undang di bidang keuangan negara. Perbedaan pendapat diantara para ahli tentang materi yang akan diatur dalam undang-undang, apakah hanya terbatas pada APBN atau mencakup keuangan negara secara luas, tampaknya telah dimulai saat dibentuknya Panitia Achmad Natanegara pada tahun 1945 yang bertugas menyusun RUU Keuangan Republik Indonesia.

Dalam perjalanan sejarah, bahkan ada suatu masa, para pakar hukum dan administrasi keuangan negara, yang pada saat itu merasa terpanggil untuk mendefinisikan secara detil tentang keuangan negara, justru saling bersepakat untuk tidak sepakat tentang lingkup keuangan negara yang telah bertahun-tahun dijadikan issue sentral dalam penyusunan rancangan undang-undang tentang keuangan negara di republik ini.¹¹⁵ Hal tersebut menandakan betapa sulitnya mendefinisikan dan menentukan ruang lingkup keuangan negara. Rumusan mengenai keuangan negara dan ruang lingkungannya akan membawa dampak yang besar bagi sistem keuangan yang berlaku dalam negara.

Dalam rangka menyusun Undang-undang tentang pengelolaan keuangan negara tercatat ada empat belas tim yang telah dibentuk dengan tugas untuk menyusun Rancangan Undang-undang bidang Keuangan Negara atau Rancangan Undang-undang tentang Perbendaharaan Negara. tim tersebut adalah:

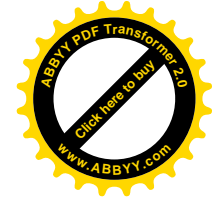
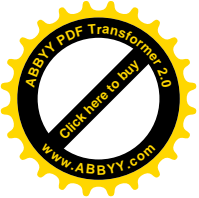
¹¹⁵ Siswo Sujanto, "Keuangan Negara Di Indonesia: Suatu Perkembangan Konsepsi Kontemporain," <http://www.keuanganpublik.com/2007/12/keuangan-negara-di-indonesia-suatu.html>, diunduh 12 Oktober 2010.



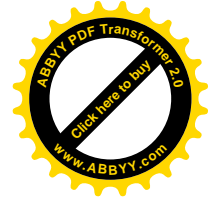
Tabel 5

Tim Penyusun Rancangan Undang-Undang Bidang Keuangan Negara dan Rancangan Undang-Undang Tentang Perbendaharaan Negara

Nomor	Tim	Hasil	Tahun
1	Panitia Achmad Natanegara	Konsep RUU Keuangan Republik Indonesia “UKRI”	1945-1947
2	Panitia Hermans	Menyusun RUU Pokok tentang Pengurusan Keuangan Negara disingkat “UUPKN” (dalam bahasa Belanda)	1950-1957
3	Panitia Ahli Departemen Keuangan	Tidak menghasilkan konsep RUU	1959-1962
4	Panitia Ahli Departemen Keuangan dan Politisi	Tidak menghasilkan konsep RUU	1963-1965
5	Panitia Soedarmin	Menyusun Konsep RUU tentang pengurusan Keuangan Negara	1969-1974
6	Panitia Gandhi	Menyusun konsep RUU semula berjudul “Undang-undang tentang Cara Pengurusan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara” berubah menjadi “Undang-undang tentang Pengurusan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara”, berubah menjadi “Undang-undang tentang Keuangan Negara” , berubah menjadi “Undang-undang tentang Pengurusan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara”, dan akhirnya berubah menjadi “Undang-undang tentang Perbendaharaan Negara”	1975-1983
7	Panitia Prof. Dr. Rochmat Soemitro	Panitia ini dibentuk oleh Departemen Kehakiman dan menyusun konsep RUU semula berjudul “Undang-undang tentang Perbendaharaan Negara” kemudian menjadi “Undang-undang tentang Pokok-Pokok	1983-1984



Nomor	Tim	Hasil	Tahun
		Perbendaharaan Negara”	
8	Panitia Soegito	Mengolah kembali RUU hasil panitia Gandhi yang kemudian diberi judul “Undang-undang tentang perbendaharaan Negara”	1984-1988
9	Tim Intern Badan Pemeriksa Keuangan	Menyusun konsep RUU berjudul “Undang-undang tentang Keuangan Negara”	1990
10	Panitia Taufik	Mengkaji ulang hasil Panitia Soegito dan hasilnya tetap diberi judul “Undangundang tentang Perbendaharaan Negara	1989-1993
11	Tim Pengkajian dan Penyempurnaan RUU Perbendaharaan Negara	Mengkaji dan menyempurnakan RUU Perbendaharaan Negara hasil panitia Taufik dan tetap diberi judul “Undang undang tentang Perbendaharaan Negara”, Namun hanya mengatur aspek pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran, yaitu sebagian dari siklus anggaran. Hal ini dilakukan karena RUU Perbendaharaan Negara ini merupakan bagian dari paket RUU bidang Keuangan Negara yang terdiri atas: a. RUU tentang Ketentuan Pokok Keuangan Negara b. RUU tentang Perbendaharaan Negara	1998-1999
12	Tim Counterpart RUU BPK	Menyusun RUU yang diberi judul “RUU tentang Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan atas Tanggung Jawab Pengelolaan Keuangan Negara”	1999
13	Tim Penyusunan RUU Ketentuan Pokok Keuangan Negara	Merupakan Tim Pemerintah bersama Badan Pemeriksa Keuangan berhasil menyusun kembali RUU hasil Tim Pengkajian dan Penyempurnaan RUU Perbendaharaan Negara dan Tim RUU Bidang Keuangan Negara yang terdiri atas: a. RUU tentang Keuangan Negara b. RUU tentang Perbendaharaan Negara c. RUU tentang Pemeriksaan	1999-2000



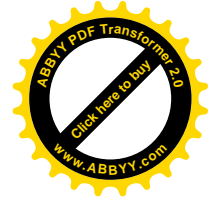
Nomor	Tim	Hasil	Tahun
		Tanggung Jawab Keuangan Negara.	
14	Komite Penyempurnaan Manajemen Keuangan	Melanjutkan tim Penyusunan RUU Ketentuan Pokok Keuangan Negara, dan telah menghasilkan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.	2001 - 2009

Sumber: *Prinsip Keuangan Negara, 2001*¹¹⁶

Perbedaan pendapat yang cukup mendasar diantara para ahli mengenai pengertian dan cakupan keuangan negara yang diatur dalam undang-undang, merupakan salah satu penyebab gagalnya tim penyusun rancangan undang-undang pokok pengelolaan keuangan negara. Sampai saat ini, walaupun telah lahir Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 yang didalamnya berisi tentang definisi serta ruang lingkup keuangan negara, tetapi perdebatan mengenai definisi dan cakupan keuangan negara masih terus berlangsung seiring dengan berjalannya roda pemerintahan dengan segala permasalahannya. Definisi dan cakupan keuangan negara tersebut begitu penting karena telah membawa pengaruh yang luar biasa terhadap segala aktifitas pemerintah yang bisa berpengaruh terhadap keuangan negara.

Lahirnya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 telah melahirkan konsep baru tentang keuangan negara di Indonesia. Dalam perjalannya, konsep tersebut tidak jarang harus berhadapan dengan berbagai tuntutan, yang kadang menimbulkan permasalahan-permasalahan baru. Luasnya bidang keuangan negara yang diatur dalam Undang-undang tersebut, dalam beberapa hal justru menghambat proses bisnis para pihak. Pemerintah, sebagai pihak yang telah melahirkan Undang-undang tersebut bahkan harus menghadapi berbagai masalah yang lahir dari ketentuan perundangan itu sendiri, walaupun dalam banyak hal masalah tersebut telah tercampuri dengan urusan politik.

¹¹⁶ Suminto, "Pengelolaan APBN Dalam Sistem Manajemen Keuangan Negara," (makalah sebagai bahan penyusunan Budget in Brief 2004, Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan RI) hal. 2-3.

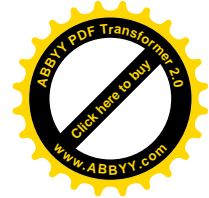
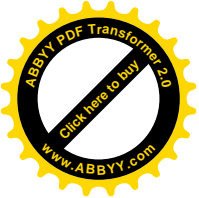


Dalam rumusan rancangan Undang-undang tentang Keuangan Negara, dalam pasal 1 angka 1 keuangan negara didefinisikan sebagai,

hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan perusahaan negara atau badan lain dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Ketentuan tersebut kemudian dijabarkan dalam Pasal 2, yang dinyatakan bahwa keuangan negara sebagaimana dimaksud pada Pasal 1 angka 1, meliputi:

- a. Hak Negara yang dapat dinilai dengan uang yang meliputi kewajiban menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- b. Kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang yang meliputi kewajiban menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan dan pengeluaran pemerintah, perusahaan negara dan badan lain yang sebagian atau seluruhnya menggunakan kekayaan pemerintah;
- d. Kebijakan dan kegiatan dalam fiskal, moneter dan pengelolaan perusahaan negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara;
- e. Kekayaan pemerintah, yang diurus sendiri atau yang diurus oleh pihak lain, yang berupa uang, kertas berharga, piutang, barang serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang;
- f. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan atau kepentingan umum;
- g. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah;
- h. Hak, kewajiban dan kegiatan lainnya dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan perusahaan negara.



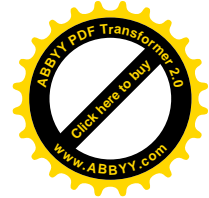
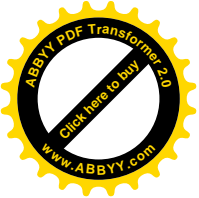
Rancangan tersebut memperoleh berbagai tanggapan dari berbagai pihak¹¹⁷. Dalam pandangan umum terhadap rancangan Undang-undang tentang Keuangan Negara, Fraksi Partai Golkar mempertanyakan mengenai luasnya definisi beserta cakupan keuangan negara tersebut. Pandangan serupa juga datang dari beberapa kalangan, termasuk beberapa mantan Menteri Keuangan Republik Indonesia dalam rapat dengar pendapat ke-1 antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan para mantan Menteri Keuangan Republik Indonesia yang diadakan 27 Maret 2001.

Sebelumnya, Menteri Keuangan mewakili pemerintah, dalam rapat paripurna DPR-RI tanggal 23 Oktober 2000, menjelaskan bahwa permasalahan bidang pengelolaan keuangan negara di Indonesia yang dapat diidentifikasi antara lain:

- a. Ruang lingkup cakupan keuangan negara;
- b. Kekosongan undang-undang pengelolaan dan pemeriksaan keuangan negara;
- c. Pembiayaan defisit/surplus anggaran;
- d. Pengaturan kewenangan dan hubungan antara pemerintah dengan Bank Indonesia;
- e. Peran lembaga-lembaga non pemerintah yang mengelola dana masyarakat;
- f. Status kepemilikan perusahaan negara oleh pemerintah;
- g. Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Dengan penjelasan tersebut, jelas bahwa ruang lingkup cakupan keuangan negara dan status kepemilikan perusahaan negara dalam pemerintah merupakan permasalahan pokok dalam bidang keuangan negara. Masalah tersebut, sampai dengan lahirnya Undang-undang tentang keuangan negara masih menjadi topik diskusi yang selalu diperdebatkan.

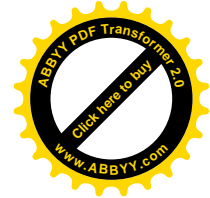
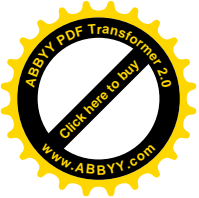
¹¹⁷ Salah satu tanggapan berasal dari Zaki Baridwan, Universitas Gadjah Mada, dalam “Seminar Nasional Menyongsong Lahirnya Paket Rancangan Undang-undang Bidang Keuangan Negara” yang diselenggarakan di Birawa Assembly Hall, Komplek Bidakara, Jakarta pada tanggal 28 Maret 2000. Beliau menyatakan bahwa pengertian keuangan negara menuntut tanggung jawab yang lebih besar dari pemerintah, tetapi juga memberi wewenang yang terlalu besar pada pemerintah.



Seperti telah dijelaskan sebelumnya bahwa salah satu kendala utama dalam penyusunan Undang-undang keuangan negara adalah adanya perbedaan pandangan dari para ahli mengenai definisi dan ruang lingkup keuangan negara. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 mendefinisikan 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 berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. pengertian tersebut kemudian mendapatkan penjabaran dalam Pasal 2, bahwa keuangan negara sebagaimana dalam definisi tersebut 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.

Dari definisi dan cakupan ruang lingkup keuangan negara diatas, terlihat bahwa para perumus Undang-undang keuangan negara merumuskan keuangan



negara beserta ruang lingkungnya secara luas, yang tidak hanya mencakup bidang APBN. Para perumus Undang-undang Keuangan Negara tentu mempunyai berbagai pendapat yang melatarbelakangi mengapa keuangan negara dan ruang lingkungnya didefinisikan secara luas.

Berdasarkan hasil penelusuran dari naskah akademis Rancangan Undang-undang Tentang Keuangan Negara, dokumen yang berhubungan dengan Rancangan Undang-undang tersebut dan beberapa tulisan dari salah satu penyusun naskah akademis, dapat diketahui hal-hal yang melatarbelakangi lahirnya definisi beserta cakupan keuangan negara yang tercantum dalam Undang-undang tersebut.

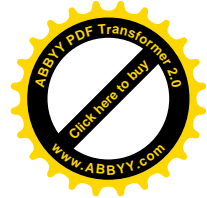
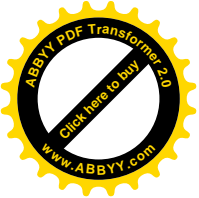
Dalam salah satu tulisanya yang berjudul *Keuangan Negara Di Indonesia: Suatu Perkembangan Konsepsi Kontemporain*¹¹⁸ Siswo Sujanto mengatakan bahwa:

Sementara itu, tentang lingkup keuangan negara, para penyusun Undang-undang Keuangan Negara, tampaknya cenderung untuk berpendapat bahwa diskusi tentang keuangan negara seharusnya dimulai dari negara sebagai suatu subyek dengan perkembangannya sebagaimana dikaji oleh berbagai pakar di Eropa maupun Amerika.

Terkait dengan itu, dengan mengadopsi pemikiran para ahli keuangan negara klasik, para penyusun undang-undang keuangan negara meletakkan negara sebagai penyedia layanan dasar kepada masyarakat dalam bentuk pertahanan, kesehatan, keadilan, pendidikan, dan pekerjaan umum lainnya. Oleh karena itu, negara dipersepsikan sebagai pemegang kekuasaan (otoritas- *authority*) yang mendapat mandat dari rakyat untuk menyediakan dan membela kepentingan masyarakat (*public interest*).

Selanjutnya, dengan memperhatikan pula pemikiran yang lebih modern yang lahir pada era 1900-an yang melakukan pendekatan dari aspek sosio-ekonomis yang melihat negara dalam perannya yang cukup signifikan di bidang perekonomian, telah menempatkan negara tidak lagi hanya sebagai otoritas melainkan juga sebagai individu. Hal ini terkait dengan tindakan ataupun langkah-langkah pemerintah di bidang perekonomian melalui sistem pengeluarannya yang tidak lagi dapat dibedakan dengan individu pada umumnya. Melalui serangkaian tindakan

¹¹⁸ Siswo Sujanto, *op.cit.*, diunduh 12 Oktober 2010.



pengeluarannya, mulailah dibedakan peran negara sebagai otoritas, dan peran negara sebagai individu pada umumnya.

Selanjutnya, dalam menyusun rancangan undang-undang tentang keuangan negara, para perumus menggunakan empat landasan pemikiran. Landasan pemikiran tersebut seperti yang dinyatakan dalam naskah akademis rancangan undang-undang tentang keuangan negara adalah sebagai berikut:

1. Landasan Filosofis

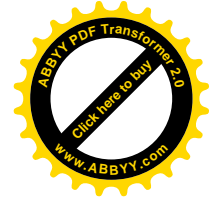
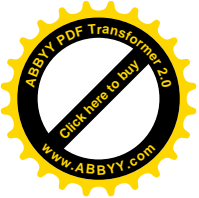
Perumus menggunakan tujuan negara sebagai landasan filosofinya. Rumusan alenia IV UUD 1945 tersebut menyatakan bahwa pemerintah negara Republik Indonesia dibentuk untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial .

2. Landasan Yuridis

Landasan yuridis yang digunakan oleh para perumus undang-undang keuangan negara yang berkaitan dengan diterapkannya pengertian dan ruang lingkup keuangan negara secara luas, terlihat dengan dimasukkannya Pasal 33 UUD 1945 sebagai landasan yuridis. Dalam Pasal 33 UUD 1945 disebutkan beberapa prinsip dasar sistem perekonomian dan pengelolaan kekayaan nasional, yaitu:

- (1) perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya keakmuran rakyat.

3. Landasan Sosiologis



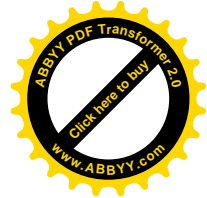
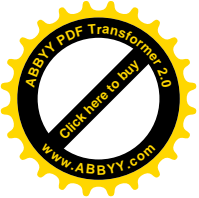
Adanya tuntutan reformasi yang diperjuangkan oleh para mahasiswa dan masyarakat luas pada tahun 1997 yang didorong oleh keprihatinan atas krisis moneter dan ekonomi yang terjadi di Indonesia telah mendorong adanya keinginan untuk segera diadakan reformasi di bidang keuangan. Hal tersebut ditujukan untuk mewujudkan pengelolaan keuangan negara yang lebih terbuka dan bertanggung jawab berdasarkan UUD 1945.

4. Landasan Teoritis

Untuk mewujudkan keterpaduan dan keselarasan dalam pengelolaan keuangan negara diperlukan suatu undang-undang yang selain mengatur seluruh aspek politik pengelolaan keuangan negara, terutama yang berkaitan dengan penetapan dan pertanggungjawaban anggaran pemerintah, juga memuat ketentuan pokok mengenai pengelolaan fiskal, moneter dan kekayaan negara yang dipisahkan untuk melengkapi dan memperjelas prinsip-prinsip dasar yang telah diatur dalam UUD 1945 dan berfungsi sebagai payung bagi berbagai undang-undang lain yang mengatur salah satu atau beberapa aspek atau bidang keuangan negara.

Selain keempat landasan pemikiran tersebut di atas, Keuangan negara dirumuskan dengan menggunakan empat pendekatan, pendekatan obyek, subyek, tujuan dan proses. Pendekatan menurut obyek mendefinisikan keuangan negara menurut obyek yang dikelola yang dapat dirumuskan secara sempit atau luas. Dalam pengertian yang paling sempit keuangan negara menurut obyek terbatas pada uang atau benda lain yang dapat berfungsi sebagai uang. Dalam pengertian yang paling luas, keuangan negara mencakup bukan saja uang, tetapi juga hak dan kewajiban yang bernilai uang serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara sehubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

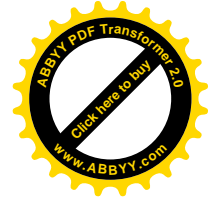
Pendekatan menurut subyek merumuskan keuangan negara berdasarkan badan hukum pemilik atau pengelola obyek yang bersangkutan. Pendekatan menurut tujuan memasukkan dalam pengertian keuangan negara semua pemilikan dan pengelolaan hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang yang



bertujuan untuk kepentingan umum, tanpa mempertimbangkan bentuk badan hukum pemilik atau pengelola hak dan kewajiban tersebut. Sedangkan dengan pendekatan menurut proses melihat pengertian keuangan negara dari sudut manajemen, hukum dan ekonomi. Dari sudut manajemen keuangan negara meliputi seluruh proses perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan yang berkaitan dengan pengelolaan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang. Dari sudut hukum keuangan negara meliputi seluruh kaidah yang mengatur hubungan antara pemegang kekuasaan pemerintahan negara dengan pihak lain. Dari sudut ekonomi, keuangan negara meliputi seluruh proses ekonomi yang terjadi di luar mekanisme pasar.

Berdasarkan uraian tersebut, lahirnya definisi beserta ruang lingkup keuangan negara yang tercantum dalam Pasal 1 dan 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003, dilandasi oleh beberapa latar belakang sebagai berikut:

1. Tumbangnya rezim orde baru dan adanya tuntutan reformasi dalam segala bidang diantaranya bidang ekonomi, menuntut adanya pengelolaan keuangan negara yang transparan dan profesional.
2. Adanya keinginan untuk mewujudkan tujuan negara seperti yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945, yaitu untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial.
3. Adanya prinsip dasar sistem perekonomian dan pengelolaan kekayaan nasional, bahwa negara mempunyai kekuasaan atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, dan juga adanya prinsip bahwa negara mempunyai kekuasaan untuk mengelola sumber daya alam untuk kemakmuran rakyat.
4. Dalam merumuskan pengertian keuangan negara digunakan empat pendekatan yaitu pendekatan obyek, subyek, tujuan dan proses. Keempat pendekatan tersebut mempunyai inti adanya pemahaman bahwa negara mempunyai kekuasaan yang sangat luas dalam bidang keuangan negara, tanpa memperhatikan subyek hukum pengelolanya.



Dari latar belakang lahirnya definisi dan cakupan keuangan negara tersebut, terlihat bahwa adanya kekuasaan negara yang sangat luas. Tidak diakuinya adanya perbedaan yang jelas antara badan hukum publik dan badan hukum privat, membuat negara bisa masuk ke dalam sektor apapun. Keuangan negara mempunyai cakupan yang sangat luas, hal itu disebabkan adanya pengakuan bahwa semua yang berasal dari negara merupakan kepunyaan negara.

Semangat serba negara tersebut, yang kemudian didorong oleh tuntutan reformasi dalam segala bidang yang bertujuan menciptakan kesejahteraan serta keadilan yang merata bagi seluruh masyarakat telah menjadi jiwa dan semangat Undang-undang tentang Keuangan Negara. Lahirlah Pasal 1 dan 2 yang mengatur mengenai definisi beserta ruang lingkup keuangan negara, yang sebelumnya telah diidentifikasi sebagai masalah pokok dalam bidang keuangan negara.

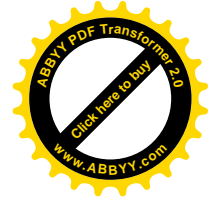
4.2. Risiko Fiskal Dalam APBN Sebagai Dampak Rumusan Pasal 2 Huruf g dan i UU Nomor 17 Tahun 2003

Seperti yang telah dijelaskan pada uraian sebelumnya, bahwa Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 telah menyatakan bahwa keuangan negara beserta ruang lingkungannya tidak hanya menyangkut masalah APBN, namun juga mengatur mengenai masalah kekayaan negara yang dipisahkan. Cakupan keuangan negara yang luas tersebut tentu membawa konsekuensi bahwa beban keuangan yang harus ditanggung oleh pemerintah menjadi sangat berat.

Untuk mengetahui pengaruh Rumusan Pasal 2 khususnya huruf g dan i terhadap risiko fiskal dalam APBN, akan digunakan analisa dari beberapa teori yang mempunyai kaitan satu dengan yang lainnya. Teori tersebut antara lain teori badan hukum, teori transformasi hukum yang dinyatakan oleh Arifin P. Soeria Atmadja, serta pendapat dari Polackova berkaitan dengan risiko fiskal yang dihadapi oleh negara.

4.2.1. Pendekatan Teori Badan Hukum

Dalam teori badan hukum, manusia bukanlah satu-satunya subyek hukum. Masih ada subyek hukum lainnya yaitu segala sesuatu yang menurut hukum dapat



mempunyai hak dan kewajiban, termasuk apa yang dinamakan badan hukum (*rechtspersoon*).

Dari teori badan hukum yang ada, pada prinsipnya teori tersebut berpusat pada dua pandangan yaitu:

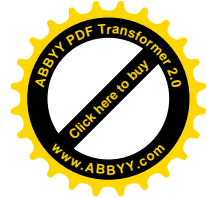
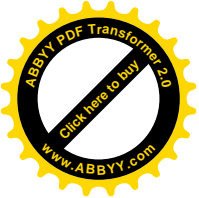
1. Yang menganggap bahwa badan hukum itu sebagai ujud yang nyata, artinya nyata seperti juga manusia. Badan hukum dianggap identik dengan organ-organ yang mengurusnya yaitu para pengurusnya. Mereka itulah yang dianggap sebagai *persoon* oleh hukum.
2. Yang menganggap bahwa badan hukum itu tidak sebagai ujud yang nyata. Badan hukum hanya merupakan manusia yang berdiri di balakangnya, akibatnya jika badan hukum tersebut melakukan kesalahan, maka merupakan kesalahan manusia-manusia tersebut secara bersama-sama.

Berdasarkan teori tersebut, kemudian muncul doktrin yang menyangkut mengenai badan hukum. Untuk dapat dikatakan sebagai badan hukum, maka harus memenuhi beberapa unsur sebagai berikut:

1. adanya harta kekayaan yang terpisah
2. mempunyai tujuan tertentu
3. mempunyai kepentingan sendiri
4. adanya organisasi yang teratur

Seperti yang telah dijelaskan dalam bab sebelumnya bahwa dalam ilmu hukum, dipandang dari segi kewenangan yang dimiliki ada dua jenis badan hukum, yaitu:

1. badan hukum publik, yang mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik baik yang mengikat umum maupun yang tidak mengikat umum;
2. badan hukum privat, yang tidak mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik yang mengikat umum.



Negara dan daerah merupakan badan hukum publik, karena memiliki kewenangan mengeluarkan kebijakan publik. Dalam melakukan kewenangannya, negara diwakili oleh pemerintah sebagai otoritas publik.

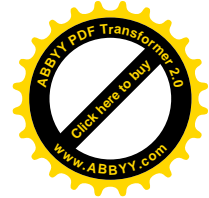
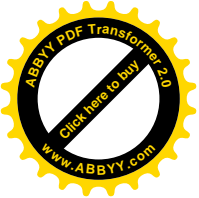
Negara sebagai badan hukum “*sui generis*” dapat bertindak sebagai badan hukum publik maupun sebagai badan hukum privat. Dengan peran tersebut, maka harus diadakan pembedaan peran yang jelas dan tegas antara peran dalam kuasa hukum publik dan peran dalam kuasa hukum privat.

Berdasarkan kondisi tersebut, kedudukan hukum atas kekayaan negara harus diadakan pembedaan yang jelas dan tegas, mana yang sebenarnya merupakan kekayaan publik dan mana yang sebenarnya telah menjadi kekayaan privat. Hukum yang mengatur kekayaan publik diatur dengan peraturan perundang-undangan tersendiri, sedangkan terhadap kekayaan yang telah menjadi kekayaan privat tunduk pada hukum perdata.

Berlandaskan pada teori tersebut, ketika negara masuk dalam kuasa hukum privat maka secara otomatis negara harus tunduk pada hukum yang berlaku pada kuasa hukum privat. Masuknya negara dalam lingkungan kuasa hukum privat akan menjadikan negara yang diwakili oleh pemerintah akan diperlakukan sama seperti subyek hukum lain dan tidak mempunyai kekebalan apapun.

Tidak adanya pemisahan yang jelas kedudukan negara dalam kapasitasnya sebagai badan hukum publik dan kedudukan negara yang sedang memainkan peran sebagai badan hukum privat, akan menyebabkan terjadinya hubungan yang tidak setara dengan subyek-subyek hukum lain. Pemerintah tidak bisa menggunakan kedudukannya sebagai badan hukum publik ketika memutuskan masuk dalam lingkup kuasa hukum privat.

Ketika masuk dalam kuasa hukum privat, pemerintah mempunyai hak dan kewajiban yang sama dengan subyek hukum lain. Keikutsertaan pemerintah dalam perseroan merupakan tindakan dalam kedudukan sebagai subyek hukum privat. Kedudukannya sama seperti para pemegang saham lainnya. Oleh karena itu, tanggung jawab dalam keikutsertaan dalam persero tersebut tidak bisa ditanggung oleh negara dalam kedudukan sebagai badan hukum publik.



Dari sudut teori badan hukum tersebut, maka rumusan Pasal 2 huruf g dan i Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007, merupakan pengakuan terhadap kekayaan negara yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah dan juga pengakuan terhadap kekayaan lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas pemerintah merupakan keuangan negara. Rumusan tersebut jelas tidak membedakan secara jelas dan tegas batas-batas wilayah kekuasaan antara hukum publik dan hukum privat.

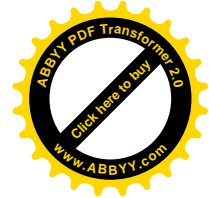
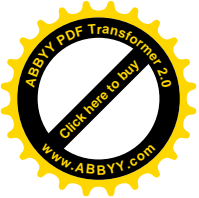
Dalam rumusan tersebut, adanya kekayaan yang dipisahkan tidak secara otomatis terjadi peralihan terhadap status hukum kekayaan yang telah dipisahkan tersebut menjadi kekayaan dalam kuasa badan hukum privat. Kekayaan yang dipisahkan tersebut masih saja dalam penguasaan negara sebagai badan hukum publik.

Akibat dari rumusan tersebut, hak dan kewajiban negara menjadi sangat besar. Negara bisa masuk dan mempengaruhi kegiatan bisnis yang dilakukan oleh BUMN khususnya BUMN Persero, namun disisi lain pemerintah mempunyai kewajiban yang sangat besar terhadap setiap kegagalan keuangan BUMN tersebut. APBN menjadi jaminan bagi risiko kegiatan bisnis yang dilakukan oleh entitas dalam kuasa hukum privat.

4.2.2. Pendekatan Teori Transformasi Hukum

Teori transformasi hukum pada intinya menjelaskan bahwa adanya perubahan status hukum terhadap uang negara yang dijadikan modal pada BUMN Persero. Perubahan tersebut dari kuasa hukum publik masuk ke dalam kuasa hukum privat. Begitu juga sebaliknya, pajak dan deviden yang berasal dari BUMN Persero, berubah statusnya dari kuasa hukum privat masuk ke dalam kuasa hukum publik.

Rumusan Pasal 2 huruf g Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 bila dipandang dari teori transformasi hukum tersebut, yang telah dijelaskan pada bab II, terlihat bahwa tidak ada pemisahan secara tegas dan ketat dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan bagi subyek hukum. Dalam teori transformasi hukum, negara dan lembaga apapun tidak mempunyai kewenangan publik apa



pun dalam lingkungan kuasa hukum privat. Pada waktu negara masuk dalam kuasa hukum privat, maka hak imunitas yang melekat pada negara dengan sendirinya akan tanggal.

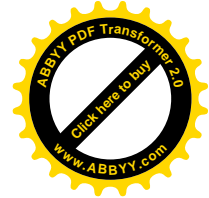
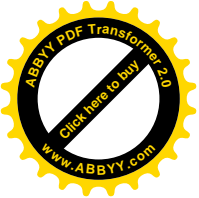
Dengan adanya transformasi hukum, uang negara yang dijadikan modal BUMN, bukan lagi sebagai keuangan negara tetapi telah masuk dan menjadi keuangan BUMN, dengan demikian kedudukan negara dalam BUMN tersebut tidak mewakili negara sebagai badan hukum publik, tetapi kedudukan negara hanyalah pemegang saham yang mempunyai kedudukan sama seperti pemegang saham lainnya. Dengan kedudukan tersebut, beban dan tanggung jawab negara dalam kapasitasnya sebagai badan hukum publik dalam BUMN akan terputus.

Dengan penjelasan tersebut, ketika terjadi kerugian dan risiko dalam BUMN yang sahamnya seluruh atau sebagian dimiliki negara bukan lagi menjadi kerugian atau risiko negara dalam kedudukannya sebagai badan hukum publik yang bisa dibebankan dalam APBN. Kerugian dan risiko tersebut menjadi tanggung jawab BUMN sendiri bersama dengan negara dalam kedudukannya sebatas sebagai pemegang saham.

Pasal 2 huruf g Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003, ternyata telah mempersulit pemerintah dalam rangka penyelesaian kredit bermasalah (*non-performing loan/NPL*) bank PT. BRI (Persero) Tbk, PT. Bank BNI (Persero) Tbk, PT. Bank Mandiri (Persero) Tbk. Dalam Pasal 19 dan 20 PP No.14 Tahun 2005 dinyatakan bahwa penghapusan secara bersyarat dan penghapusan secara mutlak atas piutang Perusahaan Negara/Daerah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya dalam Pasal 20 dinyatakan bahwa tata cara dan penghapusan secara bersyarat dan penghapusan secara mutlak atas piutang Perusahaan Negara/Daerah yang pengurusan piutang diserahkan kepada PUPN, diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Keuangan.

Dengan ketentuan tersebut, PP No. 14 Tahun 2005¹¹⁹ mengakui bahwa kekayaan BUMN Perseroan merupakan kekayaan negara. Apabila piutang BUMN

¹¹⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2005 merupakan produk hukum turunan dari Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 yang mengatur mengenai tata cara penghapusan piutang Negara/Daerah.



diakui sebagai Piutang negara, implikasinya hutang BUMN menjadi hutang negara. Padahal dalam Pasal 4 Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN secara tegas dinyatakan bahwa modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Pasal tersebut, selanjutnya dipertegas lagi dalam penjelasannya bahwa yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Dengan ketentuan Pasal 19 dan 20 PP No. 14 Tahun 2005 ternyata telah mempersulit pemerintah dalam menyelesaikan kasus NPL pada bank-bank tersebut. Selanjutnya, Pemerintah merencanakan penghapusan pasal 19 dan Pasal 20 PP No. 14 Tahun 2005. Menteri Keuangan kemudian meminta fatwa hukum kepada Mahkamah Agung terhadap permasalahan tersebut.

Menunjuk surat dari Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor S-324/MK.01/2006 tanggal 26 Juli 2006, dalam fatwanya, Mahkamah Agung menyatakan:

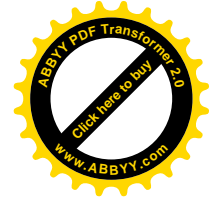
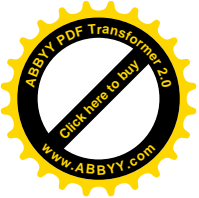
1. Bahwa Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara berbunyi:

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

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

“BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”

Dalam penjelasan Pasal 4 ayat (1) tersebut dikatakan bahwa *“Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan*



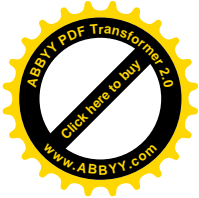
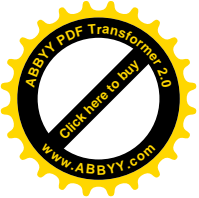
pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat”;

2. Bahwa dalam pasal-pasal tersebut di atas, yang merupakan undang-undang khusus tentang BUMN, jelas dikatakan bahwa modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang telah dipisahkan dari APBN dan selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak didasarkan pada sistem APBN melainkan didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat;
3. Bahwa Pasal 1 angka 6 Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyebutkan:

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

Bahwa oleh karena itu piutang BUMN bukanlah piutang Negara;

4. Bahwa meskipun Pasal 8 Undang-undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara menyatakan bahwa *“piutang Negara atau hutang kepada Negara adalah jumlah uang yang wajib dibayar kepada Negara atau Badan-badan yang baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh Negara berdasarkan suatu peraturan, perjanjian atau sebagai apapun”* dan dalam penjelasannya dikatakan bahwa piutang Negara meliputi pula piutang *“badan-badan yang umumnya kekayaan dan modalnya sebagian atau seluruhnya milik negara, misalnya Bank-bank Negara, P.T-P.T Negara, Perusahaan-Perusahaan Negara, Yayasan Perbekalan dan Persediaan, yayasan Urusan Bahan Makanan dan sebagainya”*, serta Pasal 12 ayat (1) undang-undang yang sama mewajibkan instansi-instansi Pemerintah dan badan-badan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 untuk menyerahkan piutang-piutang yang adanya dan besarnya telah pasti menurut hukum akan tetapi penanggung hutangnya tidak mau melunasi sebagaimana mestinya kepada panitia Urusan Piutang Negara, namun ketentuan tentang piutang BUMN



dalam Undang-undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 tersebut tidak lagi mengikat secara hukum dengan adanya Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang badan Usaha Milik Negara yang merupakan Undang-undang khusus (*lex specialis*) dan lebih baru dari Undang-undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960;

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

Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 meliputi:

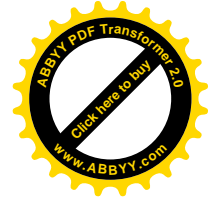
“g. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah”,

yang dengan adanya Undang-undang Nomor 19 tahun 2003 tentang BUMN maka ketentuan dalam Pasal 2 huruf g khusus mengenai “*kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah*” juga tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum;

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

Dengan dikeluarkannya Fatwa Mahkamah Agung tersebut, selanjutnya pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 33 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah. Dalam peraturan pemerintah tersebut Pasal 19 dan Pasal 20 Peraturan Pemerintah No. 14 tahun 2005 dihapus. Dengan berlakunya peraturan pemerintah tersebut, *Non Performing Loan* bank-bank BUMN dapat dilakukan penyelesaiannya melalui cara-cara yang lazim dilakukan oleh perusahaan swasta pada umumnya.

Apabila risiko fiskal pada APBN disandarkan pada ketentuan yang tercantum dalam Pasal 1 dan Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003, jelas bahwa risiko fiskal yang harus ditanggung oleh APBN sangatlah besar. Risiko



bisnis yang seharusnya ditanggung BUMN Persero sebagai entitas perusahaan menjadi beban bagi keuangan negara.

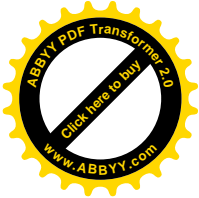
Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 jelas disebutkan bahwa Kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara digunakan untuk mencapai tujuan bernegara. Dengan pasal tersebut, memberikan arti bahwa pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh pemerintah semata-mata ditujukan pada negara dalam kedudukannya sebagai badan hukum publik yang berkewajiban untuk menyediakan kebutuhan publik bagi seluruh masyarakat.

Dengan tidak dipisahkannya secara tegas status hukum kekayaan negara yang merupakan kepunyaan publik dan kekayaan yang seharusnya sudah beralih status hukumnya menjadi kekayaan dalam kuasa hukum privat membawa konsekuensi terhadap kewajiban pemerintah yang harus ditanggung menjadi tidak terbatas. Dengan pengakuan bahwa kekayaan negara yang sudah dipisahkan merupakan kekayaan dalam kuasa hukum publik, berarti ada pengakuan bahwa pemerintah berkewajiban terhadap segala risiko yang timbul dari pengelolaan keuangan tersebut.

Rumusan Pasal 2 huruf g dan i Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003, telah memosisikan pihak pemerintah dalam kasus century dalam posisi yang sangat sulit. Penyelamatan terhadap Bank Century dengan menggelontorkan uang sebesar Rp. 6,7 triliun melalui Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) dianggap oleh berbagai pihak telah merugikan keuangan negara.

Adanya indikasi bahwa kasus century telah merugikan keuangan negara merupakan konsekuensi logis dari rumusan pasal tersebut. Yang lebih berbahaya lagi adalah kemungkinan timbulnya tuntutan-tuntutan oleh pihak-pihak lain yang mengalami kegagalan keuangan dari transaksi dengan pihak-pihak yang mendapatkan fasilitas dari pemerintah. Para nasabah Bank Century bisa saja menuntut adanya pertolongan dari pemerintah untuk menanggung kerugian mereka.

Tuntutan-tuntutan serupa bisa datang dari mana saja dan kapan saja sebagai akibat rumusan Pasal 2 huruf g dan i Undang-undang Nomor 17 Tahun



2003. Kodisi tersebut tentu sangat membahayakan kondisi APBN. APBN akan selalu dihantui oleh tuntutan-tuntutan para pihak pelaku kegiatan bisnis dalam kuasa hukum privat.

4.2.2. *Pandangan Polackova*

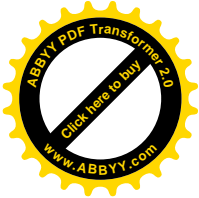
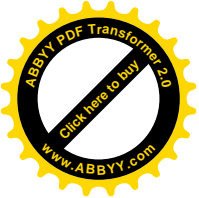
Menurut pendapat Polackova, paling tidak ada empat alasan mengapa pemerintah menghadapi peningkatan risiko fiskal, seperti yang telah di jelaskan dalam bab III,¹²⁰ yang salah satunya adalah adanya *moral hazard* yang timbul adanya jaminan dari pemerintah melalui kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan. Adanya jaminan dari pemerintah kepada pihak ketiga akan menimbulkan suatu dorongan perbuatan yang tidak bertanggung jawab, karena adanya keyakinan bahwa pemerintah akan menanggung semua beban yang diakibatkan oleh kecerobohan mereka.

Berikut merupakan contoh kasus dalam kehidupan sehari-hari. Ketika seseorang yang memiliki mobil dan ia telah mengasuransikannya, maka dalam memperlakukan mobilnya seringkali bertindak tidak berhati-hati. Misalnya dalam menyimpan atau mengendarai mobil tersebut. Pemilik mobil berkeyakinan bahwa ketika terjadi sesuatu dengan mobilnya, maka sudah pasti akan ada pihak yang menanggungnya. Sikap yang demikian akan memperbesar kemungkinan terjadinya kerugian.

Adanya pengakuan bahwa kekayaan yang telah dipisahkan dan kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah, merupakan bagian dari keuangan negara, yang dinyatakan melalui Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003, akan mendorong para pengelola keuangan tersebut berlaku secara tidak profesional. Karakter tersebut timbul

¹²⁰ Menurut polackova paling tidak ada empat alasan mengapa pemerintah menghadapi peningkatan risiko fiskal dan ketidakpastian disbanding dengan periode sebelumnya. hal itu disebabkan :

1. membesarnya volume dan volatilitas aliran modal swasta;
2. transformasi peran negara dari *financier* kepada *guarantor* atas pelayanan dan proyek-proyek, baik secara eksplisit maupun implisit.
3. adanya *moral hazard* yang timbul dari penjaminan atas *outcomes* yang seharusnya dilakukan oleh swasta.
4. *fiscal opportunism* dari para pengambil kebijakan.

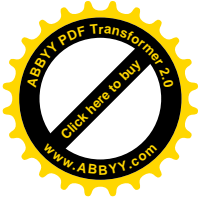
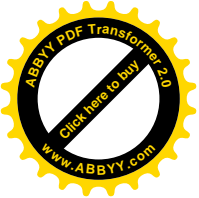


karena adanya kepercayaan bahwa ketika mereka mengalami kegagalan dalam keuangan, pemerintah dipastikan akan turun tangan untuk menyelesaikan permasalahan tersebut. Rumusan Pasal 2 huruf g dan i mempunyai arti bahwa disamping hak, pemerintah juga mempunyai kewajiban terhadap setiap kegagalan keuangan yang dialami oleh para pihak yang struktur keuangannya berasal dari pemerintah.

Dengan jaminan tersebut, BUMN yang bergerak dalam bidang perbankan akan memberikan banyak pinjaman pada perusahaan-perusahaan secara serampangan, baik itu perusahaan swasta maupun perusahaan dalam kategori BUMN. Mereka berkeyakinan bahwa ketika terjadi kegagalan dalam keuangan mereka, pemerintah pasti akan menolongnya (*bailout*).

Banyak kasus demikian terjadi di Republik ini. Adanya perilaku bisnis yang tidak sehat yang dilakukan oleh para pengelola BUMN Persero, ataupun pihak swasta yang melibatkan keuangan BUMN akan mendorong pemerintah terlibat di dalamnya. Keterlibatan pemerintah tersebut merupakan konsekuensi sebagai adanya pengakuan atas hak dan kewajiban yang ada pada kekayaan yang telah dipisahkan maupun kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003.

Risiko fiskal yang disandarkan pada definisi dan ruang lingkup keuangan seperti yang tercantum dalam Pasal 1 dan 2 khususnya huruf g dan i akan membawa pada risiko fiskal yang sangat luas. Dengan bersandar pada ketentuan tersebut, kegiatan bisnis yang dilakukan oleh BUMN berhubungan dengan adanya fungsi BUMN sebagai pelaksana kebijakan dalam perekonomian nasional berpotensi membebani APBN. Banyak proyek infrastruktur yang dijamin oleh Pemerintah yang melibatkan BUMN sektor terkait sebagai pengelola, antara lain sektor perbankan, pertambangan, pelabuhan laut, pelabuhan udara, jalan tol, air bersih, kelistrikan, telekomunikasi, dan transportasi. Artinya, *exposure* risiko fiskal Pemerintah yang diakibatkan oleh proyek-proyek infrastruktur akan ditentukan pula oleh kinerja BUMN sektor terkait.



Kaitanya dengan adanya *moral hazard* sebagai pemicu timbulnya risiko fiskal, seperti penjelasan sebelumnya, potensi risiko fiskal bisa juga ditimbulkan adanya inefisiensi dan kerugian yang terjadi pada BUMN yang pada akhirnya menjadi beban Pemerintah dalam bentuk pembiayaan melalui Penyertaan Modal Negara (PMN). Selain itu akibat kinerja BUMN yang kurang baik, dengan bersandarkan pada ketentuan Pasal 2 huruf g dan i Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003, adanya penurunan penerimaan Negara melalui dividen dan pajak menjadi bagian dari risiko fiskal yang harus ditanggung oleh APBN.

Dengan adanya pengakuan bahwa keuangan negara yang dipisahkan merupakan keuangan negara, memburuknya kinerja BUMN yang akan berakhir pada kerugian BUMN tersebut akan menjadi beban bagi APBN. Ada beberapa hal yang menjadi penyebab timbulnya *contingent liabilities* sebagai akibat kinerja BUMN adalah sebagai berikut : ¹²¹ (1) Rekening Dana Investasi (RDI) dan Subsidiary Loan Agreement (SLA) yang bermasalah, (2) Penugasan *Public Services Obligation* (PSO) dan Subsidi, (3) Penyertaan Modal Negara (PMN), (4) Restrukturisasi, (5) Keterlibatan BUMN dalam Proyek Infrastruktur.

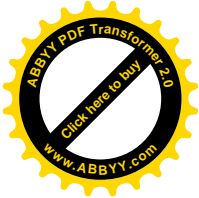
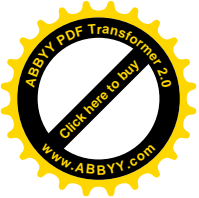
Seperti diketahui bahwa sampai dengan tahun 2009, jumlah BUMN di negeri ini berjumlah 141 BUMN dengan komposisi sebagai berikut:

Tabel 6

**Jumlah BUMN di Indonesia
2004 - 2009**

Uraian	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Jumlah BUMN	158	139	139	139	142	141
Perjan	14	0	0	0	0	0
Perum	13	13	13	14	14	14

¹²¹ Risk Management Unit “Risiko Fiskal dan Kewajiban Kontinjensi Pada BUMN <http://risikofiskal.blogspot.com/2008/07/risiko-fiskal-dan-kewajiban-kontinjen.html>, diunduh pada 25 Oktober 2010



Uraian	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Persero	119	114	114	111	114	111
Persero Tbk	12	12	12	14	14	16

Sumber : Kementerian BUMN¹²²

Berdasarkan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN, BUMN dibedakan menjadi BUMN Persero dan Perum. Pendirian Persero diusulkan oleh Menteri¹²³ Kepada Presiden disertai dengan dasar pertimbangan setelah dikaji bersama dengan Menteri Teknis dan Menteri Keuangan. Pelaksanaan pendirian Persero dilakukan oleh Menteri dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam menjalankan kegiatannya, Persero berlaku dan tunduk dengan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dengan Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Maksud dan tujuan pendirian Persero adalah :

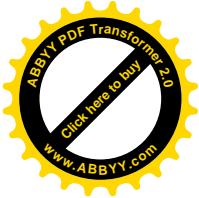
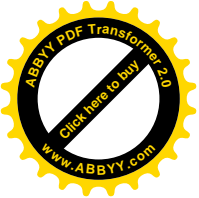
1. Menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat;
2. Mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan.

Tujuan tersebut berbeda dengan tujuan Perum. Maksud dan tujuan pendirian Perum adalah untuk menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.

Perbedaan lain antara BUMN Persero dengan Perum adalah, BUMN yang berbentuk perseroan terbatas modalnya terbagi dalam bentuk saham yang

¹²² <http://www.bumn.go.id/>, diunduh 26 Oktober 2010

¹²³ Yang dimaksud Menteri disini menurut Pasal 1 angka 5 UU Nomor. 19 Tahun 2003 adalah menteri yang ditunjuk dan/atau diberi kuasa untuk mewakili pemerintah selaku pemegang saham negara pada Persero dan pemilik modal pada Perum dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan.



seluruhnya atau paling sedikit 51 % sahamnya dimiliki oleh Negara. Sedangkan Perum adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham.

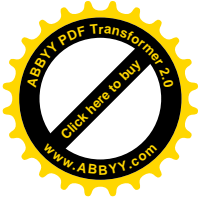
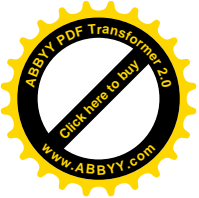
Adanya RDI dan SLA yang bermasalah pada beberapa BUMN dapat menimbulkan beban bagi keuangan negara. Berdasarkan hasil inventarisasi pada tahun 2005,¹²⁴ pinjaman RDI/SLA pada BUMN berjumlah kurang lebih Rp40 triliun yang terdiri dari RDI yang lancar sebesar Rp23,5 triliun, dan RDI yang tidak lancar sebesar Rp16,5 triliun. Pada tahun 2006 jumlah pinjaman RDI/SLA pada BUMN meningkat menjadi Rp50,65 triliun. Namun, posisi pada tahun 2007 menunjukkan bahwa terdapat 85 BUMN yang menerima pinjaman RDI/ SLA dengan nilai Rp 49,79 Triliun. Sebanyak 44 BUMN mengalami kesulitan pengembalian dengan nilai pinjaman sebesar Rp 15,47 triliun. Sedangkan dalam kategori lancar adalah sebanyak 41 BUMN dengan nilai pinjaman sebesar Rp34,32 triliun. Hingga Mei 2009 sebesar Rp35,3 triliun di 50 BUMN dikategorikan lancar dan sisanya sebesar Rp14,5 triliun di 35 BUMN menjadi kredit bermasalah.¹²⁵ Terkait dengan pinjaman tersebut, upaya yang telah dilakukan koordinasi dengan berbagai instansi dan penyiapan kerangka hukum bagi penyelesaiannya. Hasilnya adalah telah diterbitkan Peraturan Menteri Keuangan No. 17/PMK.05/2007 yang membuka kesempatan penyelesaian utang RDI/SLA BUMN.¹²⁶ Adanya BUMN yang mengalami kesulitan dalam penyelesaian utang tersebut, akan membebani keuangan pemerintah pada tahun-tahun berikutnya.

¹²⁴ “ Peningkatan Pengelolaan BUMN” www.bappenas.go.id , diunduh 26 Oktober 2010

¹²⁵ Muhammad Romli, Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan Republik Indonesia, “Mengoptimalkan Pembiayaan Anggaran Non Utang” <http://www.fiskal.depkeu.go.id/2010/edef-konten-view.asp?id=20090918123806121060986> , diunduh Nopember 2010.

¹²⁶ Dalam Pasal 6 ayat (1) Peraturan Menteri Keuangan No. 17/PMK.05/2007 disebutkan bahwa penyelesaian Piutang Negara pada BUMN/Perseroan Terbatas yang bersumber dari NPPP dan Perjanjian Pinjaman RDI, dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- penjadualan kembali;
- perubahan persyaratan;
- Penyertaan Modal Negara;
- penghapusan.



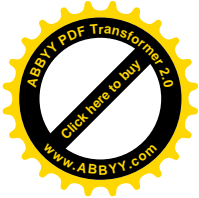
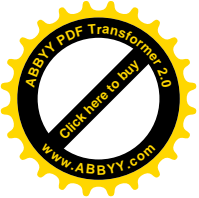
Kaitanya dengan RDI dan SLA, ada juga BUMN yang melakukan pinjaman dan mengeluarkan obligasi tanpa perencanaan yang baik sehingga menjadi beban berkelanjutan yang dapat mempengaruhi struktur modal perusahaan. Dengan kondisi tersebut, adanya pengakuan bahwa kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah dan juga kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah merupakan keuangan negara, pemerintah dihadapkan pada posisi untuk memilih melepas kepemilikan atau mengucurkan dana sebagai *explicit liabilities*.

Sebagai contoh, pada tahun 2000 Pemerintah pernah mengambil alih beban utang external PT Garuda Indonesia Airline sebesar US\$1.8 miliar untuk menyewa sebelas pesawat Boeing 737. Langkah ini menimbulkan beban fiskal sebesar US\$62 juta per tahun selama delapan tahun.¹²⁷ Pada tahun 2009 Garuda juga berniat untuk menyelesaikan hutangnya kepada PT. Bank Mandiri sebesar Rp. 2,36 triliun dengan membebankan pada APBN. Hutang PT Garuda Indonesia kepada Bank Mandiri mencapai Rp 3,36 triliun. Hutang tersebut terhitung tahun 2001 hingga Juni 2010. Angka tersebut berasal dari perhitungan pokok utang senilai Rp 1,1 triliun, dan tingkat pengembalian tahunan Internal rate return (IRR) 18% per tahun. Hutang tersebut diganti dengan konversi saham sebesar 11% atau sekitar Rp 1 triliun. Sehingga, hutang PT. Garuda kepada PT. Bank Mandiri tersisa Rp 2,36 triliun.¹²⁸

Kewajiban pelayanan umum atau *public service obligation* (PSO) merupakan amanat dari Pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945, yaitu negara bertanggung jawab terhadap penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak sebagai pelaksanaannya, berdasarkan Pasal 66 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, Pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi

¹²⁷ Risk Management Unit “Risiko Fiskal dan Kewajiban Kontinjensi Pada BUMN <http://risikofiskal.blogspot.com/2008/07/risiko-fiskal-dan-kewajiban-kontinjen.html>, diunduh 27 Oktober 2010

¹²⁸ Kontan online, “Menteri Negara BUMN: Utang Garuda Akan Dibayar Dengan APBN 2010” <http://klasik.kontan.co.id/nasional/news/22164/Meneg-BUMN-Utang-Garuda-Akan-Dibayar-dengan-APBN-2010>, diunduh 27 Oktober 2010



kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN.

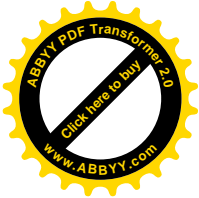
Ada beberapa BUMN yang ditetapkan sebagai BUMN yang mengemban misi PSO. BUMN tersebut antara lain PT Askes, PT Pelni, PT Angkasa Pura, Perum Damri, Perusahaan Pengangkutan Djakarta (PPD), PT Pelindo, PT Pusri, PT TVRI, PT Merpati, PT ASDP, PT PLN, PT Kereta Api, PT Pos Indonesia, PT Sang Hyang Seri, PT Jasa Tirta, PT Pertamina, Perum Bulog, dan Perum Perumnas.

Dalam kenyataannya, semua BUMN yang mengemban tugas PSO tergolong perusahaan merugi, sehingga Pemerintah selain membayar selisih atas harga yang ditetapkan dengan harga pokok produksi plus margin keuntungan dan pajak, masih harus mengucurkan PMN untuk memperkuat struktur modal dan investasi.

Tabel 7
Sepuluh Besar BUMN Rugi

Miliar Rupiah

No.	BUMN	2008	No	BUMN	2009
1	PT. Perusahaan Listrik Negara	12.303,72	1	Perum Bulog	712,91
2	PT. Merpati Nusantara Airlines	559,88	2	PT. Kertas Kraft Aceh	155,81
3	PT. Kertas Kraft Aceh	149,66	3	PT. Dirgantara Indonesia	152,33
4	PT Djakarta Llyod	149,55	4	PT. PAL Indonesia	132,88
5	PT. Perkebunan Nusantara XIV	198,40	5	PT. Industri Sandang Nusantara	106,29
6	PT. Dirgantara Indonesia	84,35	6	PT. Askrindo	102,03
7	PT. Industri Gelas	81,29	7	PT. Pelayaran Nasional Indonesia	89,98



No.	BUMN	2008	No	BUMN	2009
8	PT. Industri Sandang Nusantara	71,89	8	PT. Balai Pustaka	66,68
9	PT. Pos Indonesia	57,91	9	PT. Kertas Leces	53,81
10	PT. PAL Indonesia	57,21	10	PT. Perkebunan Indonesia XIV	49,77

Sumber : Kementerian BUMN¹²⁹

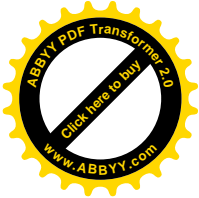
Dari tabel tersebut, terlihat bahwa sebagian besar BUMN yang mengemban misi PSO justru duduk dalam sepuluh besar BUMN yang merugi. Kondisi tersebut jelas membuat beban APBN semakin berat. Pada kenyataannya kerugian tersebut memaksa negara dalam kapasitasnya sebagai badan hukum publik harus turun tangan menanggung kegagalan tersebut.

Dalam mengelola BUMN yang mempunyai misi PSO, lebih besar peluang terjadinya *moral hazard*. Pengelola usaha berkecenderungan kurang berhati-hati dalam menjalankan usahanya sehingga terjadi *inefisiensi*. Mereka akan beranggapan bahwa mereka akan selalu mendapatkan subsidi dari pemerintah, sehingga pengeluaran yang dilakukan cenderung tidak efisien. PT. Pertamina dan PT. PLN menjadi salah satu contohnya.

Pada tahun 2007, Pemerintah menyediakan anggaran sebesar Rp101,48 triliun untuk PSO dan subsidi melalui 16 BUMN.¹³⁰ Jika tidak dilakukan *assessment yang* benar, penetapan besaran anggaran dan analisis faktor-faktor penyebab risiko serta langkah-langkah mitigasinya, penyediaan anggaran bagi BUMN untuk PSO dan subsidi akan menggerus dana APBN.

¹²⁹ <http://www.bumn.go.id/>, diunduh 28 Oktober 2010

¹³⁰ Nota Keuangan Dan Rancangan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008.



Dengan disandarkannya risiko fiskal pada Pasal 2 Undang-undang nomor 17 Tahun 2003, khususnya huruf g, BUMN dapat membebani APBN apabila Pemerintah diharuskan menambah PMN, terutama dalam rangka memperbaiki struktur permodalan dan/atau meningkatkan kapasitas usaha BUMN, sebagai akibat buruknya kinerja BUMN tersebut. Pada tahun 2005 dan 2006, Pemerintah melakukan penambahan PMN kepada PT Garuda Indonesia sebesar masing-masing Rp500 miliar. Tambahan PMN tersebut dimaksudkan untuk pembayaran utang dagang kepada supplier utama (restrukturisasi utang), restrukturisasi organisasi dan SDM, perbaikan dan overhaul A 330, dan ekspansi dua pesawat.¹³¹

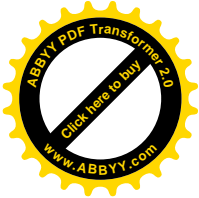
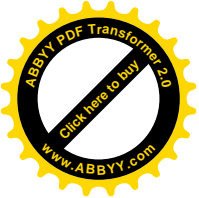
Besarnya alokasi dana PMN dan restrukturisasi BUMN dalam periode 2005-2009 adalah sebagai berikut:¹³²

- (1) Tahun 2005 sebesar Rp5,2 triliun antara lain untuk PT. Sarana Multi Finance dan Lembaga Penjaminan Simpanan,
- (2) Tahun 2006 sebesar Rp2,0 triliun antara lain untuk PT. Garuda Indonesia, PT. Merpati Nusantara Airlines, dan PT. Kertas Kraft Aceh,
- (3) Tahun 2007 sebesar Rp2,7 triliun antara lain untuk PT. Sarana Pengembangan Usaha, PT. Asuransi Kredit Indonesia, dan PT. Pusri,
- (4) Tahun 2008 sebesar Rp2,5 triliun antara lain untuk PT. PPA dalam rangka restrukturisasi BUMN, dan perusahaan perseroan di bidang pembiayaan infrastruktur,
- (5) Tahun 2009 sebesar Rp10,7 triliun antara lain untuk PT. Pertamina dan pendirian *guarantee fund*

Risiko fiskal dari operasional BUMN yang selanjutnya berpotensi membebani keuangan negara melalui APBN juga timbul sebagai akibat langkah

¹³¹ *Ibid.*

¹³² Nota Keuangan Dan Rancangan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2010



kebijakan Pemerintah yang mengintervensi kegiatan operasional BUMN dan keputusan investasi ambisius dari BUMN itu sendiri pada proyek-proyek berisiko tinggi.

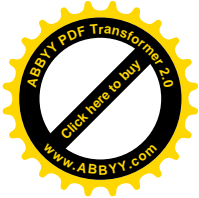
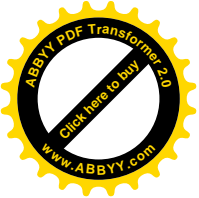
Sebagai contoh kasus lain yang berpotensi membebani APBN, kaitanya dengan Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 adalah kasus PT. Pertamina melawan Karaha Bodas. Sengketa diawali dengan ditandatanganinya 27 kontrak jual beli listrik dengan pihak swasta dalam bentuk *Power Purchase Agreement* (PPA) dan *Energy Sales Contract* (ESC) oleh PLN sehubungan dengan Keputusan Presiden Nomor 37 Tahun 1992 tentang Usaha Penyediaan Tenaga Listrik oleh Swasta, yang juga disertai dengan *Joint Operation Contract* (JOC) antara pengembang dan Pertamina.¹³³

Pada 28 November 1994 telah disepakati 2 kontrak untuk proyek PLTP Karaha yaitu JOC dan ESC. JOC (Pertamina dan KBC) menetapkan Pertamina bertanggung jawab mengelola pengoperasian geothermal dan KBC sebagai Kontraktor. KBC wajib mengembangkan energi geothermal dan membangun, memiliki, dan mengoperasikan pembangkit tenaga listrik. Sedangkan dalam ESC (KBC, Pertamina, dan PLN), KBC (sebagai Kontraktor Pertamina dan berdasarkan JOC) akan memasok dan menjual tenaga listrik kepada PLN.

Karena Indonesia dilanda krisis pada pertengahan 1997, berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 39 Tahun 1997 tentang Penangguhan/Pengkajian Kembali Proyek Pemerintah, Badan Usaha Milik Negara dan Swasta yang Berkaitan dengan Pemerintah/Badan Usaha Milik Negara, PLN dan Pertamina membatalkan kontrak-kontrak di atas sehingga menimbulkan sengketa.

Pengembang menuntut ganti rugi kepada PLN dan Pertamina melalui Arbitrase Internasional Swiss. Berdasarkan keputusan Arbitrase Internasional Swiss tanggal 18 Desember 2000, yang kemudian dikuatkan dengan putusan *Supreme Court* Amerika Serikat tanggal 04 Oktober 2004, Pertamina diwajibkan

¹³³ Nota Keuangan Dan Rancangan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008



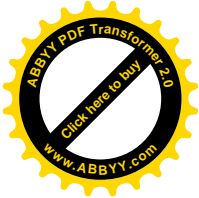
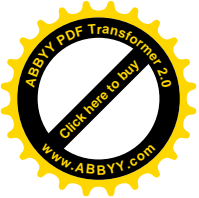
untuk membayar kepada KBC sejumlah US\$261,16 juta ditambah bunga 4 persen per tahun sejak 1 Januari 2001 sampai dengan diterimanya seluruh pembayaran.

Seandainya PT. Pertamina tidak mempunyai kemampuan membayar denda, dengan rumusan Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003, APBN harus menanggung beban tersebut. Kasus tersebut hanya merupakan salah satu contoh kasus yang berpotensi membebani dana APBN. Hal itu, tentu sangat membahayakan bagi kelangsungan perekonomian negara. APBN yang idealnya ditujukan bagi pendanaan kegiatan negara dalam hubungannya sebagai badan hukum publik, dengan adanya sengketa tersebut APBN dipaksa harus membiayai kerugian dari kegiatan bisnis yang terjadi dalam kuasa hukum privat.

Diakuinya kekayaan negara yang dipisahkan yang sudah masuk dalam keuangan BUMN Persero, membuat kinerja BUMN menjadi tidak maksimal. Adanya kecenderungan pemerintah menginterferensi kinerja BUMN membuat para pengelola BUMN berkecenderungan menjaga hubungan baik dengan pihak pemerintah. Dengan kondisi tersebut ada kecenderungan bahwa BUMN dijadikan *cash-cow* bagi pejabat tinggi pemerintah dan kroninya.¹³⁴ Baik dengan pemberian fasilitas khusus, monopoli pemasaran, monopoli pasokan bahkan sampai pada kemungkinan adanya penyimpangan ketika BUMN tersebut dinyatakan merugi, dan kerugian tersebut diputihkan sebagai penyertaan modal negara.

Keberadaan BUMN sebenarnya telah diatur secara khusus dalam Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003. Sifat *lex specialis* ini diperkuat oleh Fatwa Mahkamah Agung (MA) Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006 tanggal 16 Agustus 2006. Namun demikian sifat kekhususan tersebut tidak terlalu berpengaruh terhadap kemandirian BUMN, khususnya BUMN Persero. Ketentuan Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 telah memosisikan BUMN masuk dalam bagian birokrasi. Hal itu karena tidak adanya pembedaan peran bagi tiap-tiap subyek hukum.

¹³⁴ Sugiharto, Laksamana Sukardi, dan Tanri Abeng, penyunting Riant Nugroho D. & Ricky Siahaan, *BUMN Indonesia, Isu, Kebijakan, dan Strategi* (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2005) hal. 81.



Pemerintah dan bahkan DPR dapat dengan leluasa masuk mencampuri urusan internal BUMN tersebut. BUMN menjadi tidak optimal dalam kinerjanya, bahkan keberadaannya justru membebani keuangan APBN. Walaupun dalam perkembangannya diakui bahwa BUMN mempunyai andil yang cukup besar bagi penyumbang pendapatan APBN.

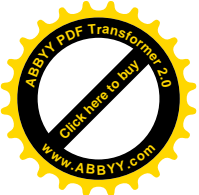
Dengan menempatkan posisi pengelola BUMN menjadi bagian dari pemerintah, maka akan menjadi sulit untuk menghindarkan BUMN dari intervensi politik. Tidak adanya kemandirian tersebut, maka pembinaan dan pengelolaannya tidak bisa dilakukan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Kuatnya pengaruh pemerintah sebagai pemilik saham dalam BUMN Persero, membuat BUMN tidak mampu menempatkan dirinya dalam posisi sebagai lembaga bisnis yang mandiri dan dikelola sebagaimana sebuah bisnis, dan bukan sebagai bagian dari organisasi publik atau politik atau bagian dari kekuasaan. Dengan kondisi yang sekarang, kedudukan BUMN lebih cenderung menjadi bagian kepentingan kekuasaan dari pada kepentingan rakyat sebagai konsumen ataupun pemilik.

Dengan konstruksi hukum yang dibangun seperti yang dirumuskan dalam Pasal 2 huruf i Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003, maka sebagai konsekuensi logis, negara harus turut serta dalam menanggung kerugian yang diakibatkan oleh pihak lain yang kekayaannya diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan oleh pemerintah.

Pasal tersebut berpotensi mendorong timbulnya adanya tuntutan-tuntutan dari pihak ketiga kepada pemerintah, ketika terjadi sengketa yang berkaitan dengan kegagalan keuangan para pihak tersebut. Adanya pengakuan tersebut, dapat juga diartikan sebagai jaminan bahwa negara mempunyai hak dan kewajiban di dalamnya.

Jelas, dengan konstruksi hukum yang demikian, akan menciptakan risiko fiskal yang tidak pernah bisa diprediksi. Sependapat dengan Arifin P. Soeria Atmadja bahwa rumusan pasal 2 huruf i Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003



menciptakan risiko yang tidak dapat diukur (*measurable*).¹³⁵ Tuntutan bisa datang dari pihak swasta manapun yang merasa bahwa negara mempunyai hak dan kewajiban dalam lingkungan bisnisnya.

Masuknya kasus lumpur lapindo, sebagai salah satu materi risiko fiskal yang harus dihadapi oleh pemerintah yang dicantumkan dalam nota keuangan RAPBN 2008 merupakan konsekuensi logis adanya rumusan Pasal 2 huruf i Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003. Dengan konstruksi hukum seperti itu maka akan timbul tuntutan dari berbagai pihak atau tekanan berbau politik kepada pemerintah untuk mengambil alih terhadap masalah tersebut.

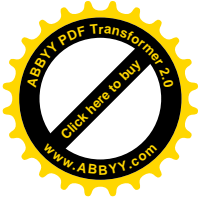
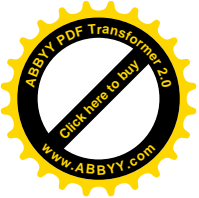
Kasus lumpur lapindo berawal ketika sumur penambangan gas Banjar Panji-1 di desa Renokenongo, Kecamatan Porong, Sidoarjo, menyemburkan lumpur panas yang tak terkendali pada 29 Mei 2006. Sumur Banjar Panji-1 adalah salah satu sumur pada Wilayah Kerja Pertambangan Brantas yang *participating interest*-nya dimiliki oleh Lapindo Brantas Inc (50 persen, operator), PT Medco E&P Brantas (32 persen), dan Santos Brantas Pty Ltd (18 persen).¹³⁶

Lumpur panas, yang kemudian disebut Lumpur Sidoarjo, menenggelamkan lebih dari 10 ribu rumah, puluhan tempat ibadah, ratusan hektar sawah, puluhan pabrik, lahan usaha, yang berada di tiga kecamatan, Porong, Jabon, dan Tanggulangin, yang berada di Kabupaten Sidoarjo. Infrastruktur utama yang menghubungkan Surabaya dan Malang, jalan tol Porong- Gempol, rel kereta api, juga ikut menjadi korban. Pipa gas Pertamina yang melintasi kawasan lumpur mengalami patah akibat penurunan tanah karena tekanan lumpur.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007 tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo (BPLS), biaya-biaya sosial kemasyarakatan yang timbul di luar peta area terdampak tanggal 22 Maret 2007 dan biaya-biaya penanganan masalah infrastruktur termasuk infrastruktur untuk penanganan luapan lumpur di Sidoarjo akan menjadi beban APBN.

¹³⁵ Soeria Atmadja (1), *op.cit.*, hal. 452.

¹³⁶ Nota keuangan RAPBN 2008

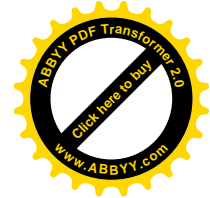
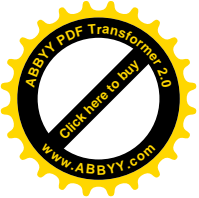


Sejak ditetapkan Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007, dana APBN mulai mengalir untuk menangani kasus lumpur lapindo. Sampai dengan Tahun 2010 dana APBN yang mengalir untuk penanganan kasus tersebut mencapai Rp. 4,3 triliun.¹³⁷ Dana tersebut tampaknya akan terus bertambah, seiring dengan belum selesainya penanganan kasus lumpur lapindo.

Berdasarkan pandangan teori badan hukum, transformasi hukum, dan pendapat dari *Polackova*, Rumusan Pasal 2 huruf g dan i Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 mempunyai implikasi sebagai berikut:

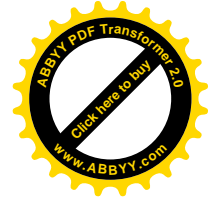
1. Rumusan Pasal tersebut tidak membedakan secara jelas dan ketat bagi subyek hukum dalam melakukan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan dalam lingkungannya masing-masing. Tidak ada perbedaan yang tegas mengenai status hukum keuangan masing-masing subyek hukum, apakah itu merupakan keuangan negara, keuangan daerah, ataupun keuangan BUMN/BUMD.
2. Berangkat dari rumusan Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 17 tahun 2003, dengan rumusan Pasal 2 huruf g dan i tersebut, bukan hanya kekuasaan negara yang menjadi luas tetapi kewajiban negara menjadi sangat luas.
3. Pengakuan terhadap kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah serta kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah, maka setiap kegagalan keuangan yang dialami entitas bisnis tersebut berpotensi membebani keuangan pemerintah, hal tersebut mempunyai arti bahwa pemerintah akan menghadapi risiko fiskal dalam jumlah dan waktu yang tidak bisa ditentukan.
4. Pengakuan terhadap kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah serta kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah telah

¹³⁷ Media Indonesia 04 Nopember 2010, "APBN Menyiram Lumpur Lapindo" <http://www.mediaindonesia.com/read/2010/11/04/179571/70/13/APBN-Menyiram-Lumpur-Lapindo> , diunduh 04 Nopember 2010



membuat pengaruh pemerintah dalam tubuh BUMN Persero begitu kuat, sehingga membuat BUMN tidak mampu menempatkan dirinya dalam posisi sebagai lembaga bisnis yang mandiri dan dikelola sebagaimana sebuah bisnis. BUMN lebih cenderung menjadi bagian kepentingan kekuasaan dari pada kepentingan rakyat sebagai konsumen ataupun pemilik. Dengan kondisi tersebut BUMN berkecenderungan membebani APBN.

5. Disamping itu, dengan rumusan Pasal 2 Undang-undang nomor 17 Tahun 2003 khususnya huruf g dan i, berpotensi menimbulkan *moral hazard* bagi para pengelola bisnis yang dilakukan oleh badan hukum privat. Rumusan tersebut dianggap sebagai jaminan pemerintah terhadap kegiatan bisnis yang dilakukan dalam lingkup kuasa hukum privat. Perilaku tersebut tentu sangat membahayakan kesinambungan fiskal nasional.



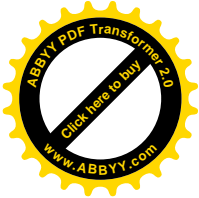
BAB V

PENUTUP

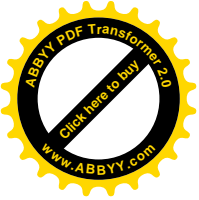
5.1. Kesimpulan

Berdasarkan pokok permasalahan dan pembahasan yang telah dilakukan, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Pengertian dan ruang lingkup keuangan negara merupakan masalah mendasar dalam rangka menyusun Undang-undang di bidang keuangan negara. Perbedaan pandangan diantara para pakar mengenai hal tersebut, telah berlangsung cukup lama. Ada beberapa pendapat yang memaknai keuangan negara beserta ruang lingkungnya dalam pengertian yang sempit, namun ada juga yang memaknai secara luas. Lahirnya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003, khususnya rumusan Pasal 1 dan 2 didasarkan oleh beberapa hal sebagai berikut :
 - a. Tumbangnya rezim orde baru dan adanya tuntutan reformasi dalam segala bidang diantaranya bidang ekonomi, menuntut adanya pengelolaan keuangan negara yang transparan dan profesional.
 - b. Adanya keinginan untuk mewujudkan tujuan negara seperti yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945, yaitu untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial.
 - c. Adanya prinsip dasar sistem perekonomian dan pengelolaan kekayaan nasional, bahwa negara mempunyai kekuasaan atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, dan juga adanya prinsip bahwa negara mempunyai kekuasaan untuk mengelola sumber daya alam untuk kemakmuran rakyat.



- d. Dalam merumuskan pengertian keuangan negara digunakan empat pendekatan yaitu pendekatan obyek, subyek, tujuan dan proses. Keempat pendekatan tersebut mempunyai inti adanya pemahaman bahwa negara mempunyai kekuasaan yang sangat luas dalam bidang keuangan negara, tanpa memperhatikan subyek hukum pengelolanya.
 - e. Tidak diakuinya adanya perbedaan yang jelas antara badan hukum publik dan badan hukum privat, membuat negara bisa masuk ke dalam sektor apapun. Hal tersebut membuat keuangan negara mempunyai cakupan yang sangat luas, yang disebabkan adanya pengakuan bahwa semua yang berasal dari negara merupakan kepunyaan negara.
2. Berdasarkan pandangan teori badan hukum, transformasi hukum, dan pendapat dari *Polackova*, Rumusan Pasal 2 huruf g dan i Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 mempunyai implikasi sebagai berikut:
- a. Rumusan Pasal tersebut tidak membedakan secara jelas dan ketat bagi subyek hukum dalam melakukan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan dalam lingkungannya masing-masing. Tidak ada perbedaan yang tegas mengenai status hukum keuangan masing-masing subyek hukum, apakah itu merupakan keuangan negara, keuangan daerah, ataupun keuangan BUMN/BUMD.
 - b. Berangkat dari rumusan Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 17 tahun 2003, dengan rumusan Pasal 2 huruf g dan i tersebut, bukan hanya kekuasaan negara yang menjadi luas tetapi kewajiban negara menjadi sangat luas.
 - c. Pengakuan terhadap kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah serta kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah, maka setiap kegagalan keuangan yang dialami entitas bisnis tersebut berpotensi membebani keuangan pemerintah, hal tersebut

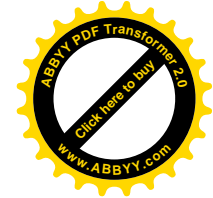
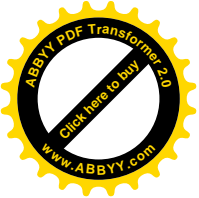


- mempunyai arti bahwa pemerintah akan menghadapi risiko fiskal dalam jumlah dan waktu yang tidak bisa ditentukan.
- d. Pengakuan terhadap kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah serta kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah telah membuat pengaruh pemerintah dalam tubuh BUMN Persero begitu kuat, sehingga membuat BUMN tidak mampu menempatkan dirinya dalam posisi sebagai lembaga bisnis yang mandiri dan dikelola sebagaimana sebuah bisnis. BUMN lebih cenderung menjadi bagian kepentingan kekuasaan dari pada kepentingan rakyat sebagai konsumen ataupun pemilik. Dengan kondisi tersebut BUMN berkecenderungan membebani APBN.
 - e. Disamping itu, dengan rumusan Pasal 2 Undang-undang nomor 17 Tahun 2003 khususnya huruf g dan i, berpotensi menimbulkan *moral hazard* bagi para pengelola bisnis yang dilakukan oleh badan hukum privat. Rumusan tersebut dianggap sebagai jaminan pemerintah terhadap kegiatan bisnis yang dilakukan dalam lingkup kuasa hukum privat. Perilaku tersebut tentu sangat membahayakan kesinambungan fiskal nasional.

5.2. Saran

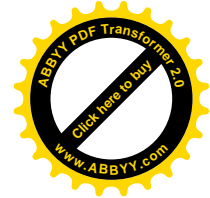
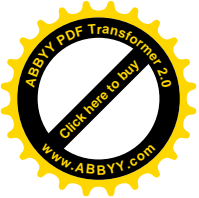
Berdasarkan pada pembahasan dan kesimpulan, maka dapat disampaikan saran sebagai berikut:

1. Perlu diadakan sinkronisasi peraturan perundang-undangan, khususnya yang mengatur keuangan negara didalamnya, dengan memperhatikan teori badan hukum, dan juga teori transformasi hukum.
2. Pemerintah harus mengontrol risiko fiskal, baik yang bersifat kontinjensi, langsung, eksplisit maupun implisit dengan cara melakukan *assessment* terhadap setiap kegiatan yang berpotensi menimbulkan risiko fiskal. Salah satu cara yang dilakukan adalah meninjau kembali setiap peraturan perundang-undangan yang memicu lahirnya kebijakan-kebijakan yang bisa



memberatkan keuangan negara, yang bukan dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

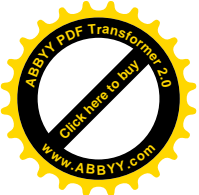
3. Pemerintah harus secara terbuka mengakui batas-batas kewajiban negara, hal ini untuk mencegah *moral hazard* dari pihak-pihak lain. Dengan adanya pengakuan yang tegas apa saja yang merupakan kewajiban pemerintah maka akan memperkecil pihak-pihak tertentu untuk melakukan tindakan yang bisa mengancam stabilitas keuangan negara. Batas-batas pengakuan tersebut harus dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.
4. Perlu adanya kejelasan peran antara BUMN yang mempunyai tugas sebagai PSO dan BUMN yang memang beroperasi sebagai badan usaha yang berorientasi pada *profit*.
5. Untuk mengurangi timbulnya risiko fiskal yang tidak diperkirakan dan berpotensi membebani APBN, dan juga untuk menciptakan kemandirian BUMN dalam berusaha maka perlu diadakan peninjauan terhadap keberadaan rumusan Pasal 2 huruf g dan i Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003.



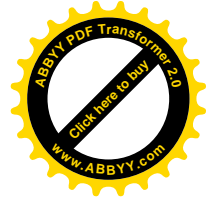
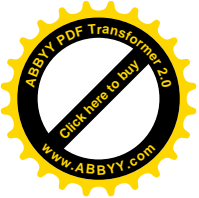
DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Atmadja, Arifin P. Soeria. *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik, dan Kritik*, Ed. 3. Cet. 2, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2009.
- _____. *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara Suatu Tinjauan Yuridis*. Jakarta: PT. Gramedia, 1996.
- _____. *Kapita Selekta Keuangan Negara Suatu Tinjauan Yuridis*. Jakarta: Universitas Taruma Negara UPT Penerbit, 1996.
- Atmadja, Arifin P. Soeria et.al. *Hukum Anggaran Negara*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesai, 2007 .
- Apeldorn, Van. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: P.T. Pradnya Paramita, 2001.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*. Jakarta: The Habibie Center, 2001.
- Brixi, Hana Polackova, Allen Schick editors, *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk*. New York: A copublication of the World Bank and Oxford University Press, 2002.
- Barata, Atep Adya dan Bambang Trihartanto. *Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara/Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2004.
- Burkhead, Jesse. *Government budgeting*. New York: John Wiley & Sons, Inc., 1956.
- Backaus, Jurgen G dan Richard E. Wagner, ed. *Handbook Of Public Finance*. Boston: Kluwer Academic Publishers, 2004.
- Colm, Gerhard. "*why Public Finance?*" *Essays in Public Finance and Fiscal Policy*. New York: Oxford University Press, 1955.
- Chidir, Ali. *Badan Hukum*. Bandung: Alumni, 1976
- Darmawi, Herman. *Manajemen Risiko*. cetakan ke-6 Jakarta: Bumi Aksara, 2000.
- Eckstein, Otto. *Keuangan Negara [Public Finance]*, diterjemahkan oleh St. Dianjung. Jakarta: Bina Aksara, 1981.
- Junaedi A.M., *Kamus Politik Populer*, (Jakarta:Madani, 2002), hal. 57.
- Kaul, Inge dan Pedro Concelcao, ed. *The New Public Finance*. New York: Oxford University Press, 2006.



- Nugraha, Safri *et al*, *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Center For Law and Good Governance Studies Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007
- Nugraha, Safri, et al. *Hukum Administrasi Negara*. Edisi Revisi, Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007.
- Muchsan, *Peradilan Administrasi Negara*, cet.1. Yogyakarta: Liberty,1981.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum*. Yogyakarta: Liberty, 1985.
- M., Junaedi A., *Kamus Politik Populer*, Jakarta:Madani, 2002
- Prodjodikoro, Wirjono. *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*. Jakarta:Penerbit Dian Rakyat, 1983
- Purbopranoto, Koentjoro. *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*, Cet.4. Bandung:Alumni, 1985.
- Prodjodikoro, Wirjono. *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*. Edisi Revisi, Bandung: Refika Aditama, 2003.
- Purbacaraka, Purnadi dan Soedjono Soekanto. *Perihal Kaedah Hukum*. Bandung: P.T. Citra Aditya Bakti, 1993
- Ridho, Ali. *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, dan Wakaf*. Bandung: Alumni, 1977
- Schick, Allen. *Budgeting For Fiscal Risk*, dalam Hana Polackova Brixi , Allen Schick editors, *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk*. New York: A copublication of the World Bank and Oxford University Press, 2002.
- Simatupang, Dian Puji. *Determinasi Kebijakan Anggaran Indonesia: Studi Yuridis*. Jakarta:PT Papas Sinar Sinanti, 2005.
- Sekretariat Jenderal BPK-RI, *Keuangan Negara dan Badan Pemeriksa Keuangan* Jakarta:Sekretariat Jenderal Badan Pemeriksa Keuangan, 2000, hal. 22
- Soepangat, Edi dan Haposan Lumban Gaol. *Pengantar Ilmu Keuangan Negara*. Jakarta: Gramedia, 1991.
- Subekti. *Pokok-pokok Hukum Perdata*. Jakarta: P.T. Intermasa, 2008.
- Sugono, Dendy. *Mahir Berbahasa Indonesia Dengan Benar*. Jakarta: P.T. Gramedia Pustaka Utama, 2009.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia Pers, 2008.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Rajawali Pers, 1983.



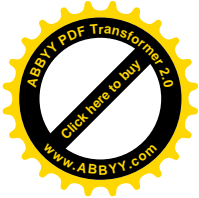
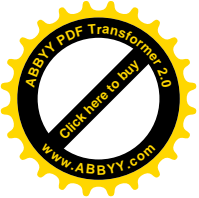
- Subagyo, M. *Hukum Keuangan Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 1987.
- Sugiharto, Laksamana Sukardi, Tanri Abeng, penyunting Riant Nugroho D. & Ricky Siahaan. *BUMN Indonesia, Isu, Kebijakan, dan Strategi* Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2005.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007.
- _____. *Ilmu Perundang-Undangan Proses dan Teknik Pembentukannya*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007.
- Tim sinkronisasi peraturan pengelolaan risiko fiskal, *Kajian Hukum tentang Penelusuran dan Pengidentifikasian Risiko Fiskal dalam Peraturan Perundang-undangan* (Jakarta: Pusat Pengelolaan Risiko Fiskal, Badan Kebijakan Fiskal, Departemen Keuangan Republik Indonesia, 2008) hal.2
- Tjandra, W, Riawan, *Hukum Keuangan negara*. Jakarta:P.T. Grasindo, 2006
- Ujan, Andre Ata. *Filsafat Hukum: Membangun Hukum, Membela Keadilan*. Yogyakarta: Kanisius, 2009.
- Wellisch, Dietmar. *Theory of Public Finance in a Federal State*. United Kingdom: Cambridge University Press, 2004.
- Wignyodipuro, Soetandyo. *Pengantar Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni, 1974.

Makalah

- Brixi, Hana Polackova. “*Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stabilit*”. Policy Research Working Paper 1989. World Bank, Washington, D.C. 1998.
- Suminto, “Pengelolaan APBN Dalam Sistem Manajemen Keuangan Negara,” (makalah sebagai bahan penyusunan Budget in Brief 2004, Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan RI).
- Simatupang, Dian Puji N. “Arsitektur Keuangan Publik: Suatu Konsep Pengaturan Keuangan Negara dalam Bank BUMN.” Makalah disampaikan dalam Diskusi Panel *Level of Playing Field* Bank BUMN, Bandung, 29 April 2006

Peraturan perundang-undangan

Indonesia. *Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945*



- _____ .*Undang-undang tentang Badan Pemeriksa Keuangan*, UU No. 17 Tahun 1965,
- _____ .*Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU No. 3 Tahun 1971, LN No. 9 Tahun 1971, TLN No. 2858
- _____ .*Undang-undang tentang Badan Pemeriksa Keuangan*, UU No. 5 Tahun 1973, LN No. 39 Tahun 1973, TLN No. 3010
- _____ .*Undang-undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU No. 31 tahun 1999 sebagaimana diubah dengan UU No. 20 tahun 2001, LN No. 72 tahun 1999 dan 134 tahun 2001, TLN No. 3874 dan 4150
- _____ .*Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara*. LN No. 47 Tahun 2003, TLN No. 4286.
- _____ .*Undang-Undang Tentang BUMN*, UU NO. 19 ,LN No. 70 Tahun 2003, TLN No. 4297.
- _____ .*Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara*. LN Nomor 5 Tahun 2004, TLN No. 4355.
- _____ .*Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara*. LN No. 66 Tahun 2004, TLN No. 4400.
- _____ .*Peraturan Pemerintah Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah*. PP No. 14 Tahun 2005, LN No. 31 Tahun 2005. TLN 4488.

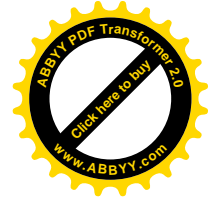
Departemen Keuangan. *Peraturan Menteri Keuangan Tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian dan Pengelolaan Risiko atas Penyediaan Infrastruktur*. PMK 38/PMK.01/2006

Internet

“Kamus Besar Bahasa Indonesia,” <http://pusatbahasa.diknas.go.id>, diunduh 28 Agustus 2010.

Kontan online, “Menteri Negara BUMN: Utang Garuda Akan Dibayar Dengan APBN 2010”<http://klasik.kontan.co.id/nasional/news/22164/Meneg-BUMN-Utang-Garuda-Akan-Dibayar-dengan-APBN-2010> , diunduh 27 Oktober 2010

Muhammad Romli, Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan Republik Indonesia, “Mengoptimalkan Pembiayaan Anggaran Non Utang” <http://www.fiskal.depkeu.go.id/2010/edef-konten-view.asp?id=20090918123806121060986> , diunduh tanggal 01 Nopember 2010.



Media Indonesia 04 Nopember 2010, “APBN Menyiram Lumpur Lapindo”,
<http://www.mediaindonesia.com/read/2010/11/04/179571/70/13/APBN-Menyiram-Lumpur-Lapindo>, diunduh 04 Nopember 2010

Pusat Pengelolaan Risiko Fiskal, “Kerangka analitis pengungkapan Risiko Fiskal dalam nota Keuangan dan APBN” , <http://www.risiko.fiskal.depkeu.go.id/index.php/id/pernyataan-risiko-fiskal/23-kerangka-analitis-pengungkapan-risiko-fiskal-dalam-nota-keuangan-dan-apbn>, diunduh 27 September 2010

Risk Management Unit “Risiko Fiskal dan Kewajiban Kontinjensi Pada BUMN <http://risikofiskal.blogspot.com/2008/07/risiko-fiskal-dan-kewajiban-kontinjen.html>, diunduh 25 Oktober 2010

Sujanto, Siswo. “Keuangan Negara Di Indonesia: Suatu Perkembangan Konsepsi Kontemporain,” <http://www.keuanganpublik.com/2007/12/keuangan-negara-di-indonesia-suatu.html>, diunduh 12 Oktober 2010

Lain-lain

Tim Penyusunan Rancangan Undang-Undang Ketentuan Pokok Keuangan Negara. *Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Keuangan Negara*. Jakarta: Departemen Keuangan Republik Indonesia, 2000.

“Seminar Nasional Menyongsong Lahirnya Paket Rancangan Undang-undang Bidang Keuangan Negara” yang diselenggarakan di Birawa Assembly Hall, Komplek Bidakara, Jakarta pada tanggal 28 Maret 2000

Nota Keuangan dan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2008.

Nota Keuangan dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2010

Nota Keuangan dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan 2010