REKONSTRUKSI YURIDIS KEKAYAAN NEGARA YANG DIPISAHKAN PADA BADAN USAHA MILIK NEGARA

(*Juridical Reconstruction of Separated State Asset of State-Owned Enterprise*)

Hadian Afriyadi
Fakultas Hukum Universitas Islam Bandung
Jalan Ranggagading No. 8 Bandung
E-mail: hadian@unisba.ac.id

Abstract

The Achievement of purpose of the state is always related to state finance as the financing of the operation of the government. In order to get the state finance, it must remain within the legal framework that is allowed by the 1945 Constitution. The problems of state finance management get a lot of attention. The state finance management through regulation definition of state finances,ideally will be very promising for the country's financial rescue efforts of irregularities, but it will become problems if correlated with other regulations. Enactment of the Act Number 19 of 2003 on State-Owned Enterprises, has created a contradictory climate and polemical state finances statusin State-Owned Enterprises environment both in ownership and in management and supervision. The specifications of this research was done by normative juridical approach, ie testing and reviewing secondary data. With regard to the normative juridical approach that is used, the research was conducted in two phases, namely the study of literature and field research that are merely supporting, data analysis used is the analysis of qualitative juridical, ie the data obtained, and then arranged systematically, comprehensively and integratedly to achieve the clarity of the issues that will be analyzed. According to Article 2 of Act Number 17 of 2003 on State Finance, state assets stated aside the scope of state finances. Based on the results of the research, separated state asset is not a state financial scope. In this case, the state budget may not overcome the losses resulted from the management of State-Owned Enterprises.

Keywords: Juridical Reconstruction, State Property, State-Owned Enterprises.

Abstrak

Pencapaian tujuan negara selalu terkait dengan keuangan negara sebagai bentuk pembiayaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Untuk mendapatkan keuangan negara, harus tetap berada dalam bingkai hukum yang diperkenankan oleh UUD 1945. Permasalahan pengelolaan keuangan negara banyak mendapat sorotan. Pengelolaan keuangan negara lewat pengaturan definisi keuangan negara yang luas, secara ideal akan sangat menjanjikan bagi upaya penyelamatan keuangan negara dari penyimpangan, namun menjadi persoalan, ketika dikorelasikan dengan ketentuan perundang-undangan lain. Pengesahan UU No. 19 Tahun 2003, telah menciptakan

iklim kontradiktif dan menimbulkan polemik status keuangan negara di lingkungan BUMN baik dari sisi kepemilikan maupun pengelolaan dan pengawasannya. Spesifikasi penelitian dalam penelitian ini dilakukan dengan cara metode pendekatan *yuridis normatif*, yaitu menguji dan mengkaji data sekunder. Berkenaan dengan pendekatan *yuridis normatif* yang digunakan, maka penelitian yang dilakukan melalui dua tahap yaitu studi kepustakaan dan penelitian lapangan yang hanya bersifat penunjang, analisis data yang dipergunakan adalah analisis *yuridis kualitatif*, yaitu data yang diperoleh, kemudian disusun secara sistematis, menyeluruh dan terintegrasi untuk mencapai kejelasan masalah yang akan dibahas. Berdasarkan Pasal 2 UU 17 No. Tahun 2003, kekayaan negara yang dipisahkan merupakan ruang lingkup keuangan negara. Berdasarkan hasil penelitian, kekayaan negara yang dipisahkan bukan merupakan ruang lingkup keuangan negara. Dalam hal ini, APBN tidak mungkin akan menanggulangi kerugian dari yang diakibatkan dari pengelolaan BUMN.

Kata Kunci : Rekonstruksi Yuridis, Kekayaan Negara, BUMN

A. LATAR BELAKANG

Pencapaian tujuan negara selalu terkait dengan keuangan negara sebagai bentuk pembiayaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Tanpa keuangan negara, tujuan negara tidak akan terselenggara sehingga cita-cita hukum belaka. Untuk mendapatkan keuangan negara, harus tetap berada dalam bingkai hukum yang diperkenankan oleh UUD 1945.[1] Kemauan negara untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan hanya sekedar cita-cita hukum ketika tidak didukung oleh keuangan negara yang bersumber dari pendapatan negara yang pungutannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam arti pendapatan negara merupakan sumber keuangan negara yang digunakan untuk membiayai pelaksanaan tugas pemerintah dalam rangka pencapaian tujuan negara.[2] Pengelolaan keuangan negara merupakan bagian dari pelaksanaan pemerintahan negara. Pengelolaan keuangan negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan,

[1] Muhammad Djafar Saidi, 2008, *Hukum Keuangan Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 8.

[2] *Ibid*., hlm. 11-12.

pengawasan, dan pertanggungjawaban.[3]

Keuangan negara ditinjau dari sisi obyek, meliputi semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang, yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Keuangan negara ditinjau dari sisi subyek, meliputi keseluruhan obyek keuangan negara yang dimiliki negara dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah dan perusahaan negara/daerah dan badan lain yang berkaitan dengan keuangan negara.[4]

Dalam gerak operasionalnya keterlibatan negara dalam perekonomian dilakukan melalui perusahaan negara. Yang dimaksud dengan perusahaan negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Pusat.[5]Dalam perkembangan selanjutnya Perusahaan Negara tersebut saat inidikenal dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Selanjutnya yang dimaksuddengan BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalny dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.[6]Sebagaimana diketahui bahwa kegiatan perusahaan merupakan suatu bentuk kegiatan ekonomi yang dijalankan secara terus menerus/teratur (*regelmatig*) dan terang-terangan (*openlijk*) dalam rangka memperoleh keuntungan (*wints oogmerk*). Dalam menjalankan usahanya perusahaan membutuhkan modal. Sama halnya dengan BUMN yang merupakan subjek hukum perdata membutuhkan modal dalam rangka menjalankan usahanya.[7]

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

[4]Lihat, Penjelasan UU No. 17 Tahun 2003

[5]Lihat, Pasal 1 angka 5, *Ibid*.

[6]Lihat, Pasal 1 angka 1 UU No. 19 Tahun 2003.

[7]Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UU No.19 Tahun 2003, menyatakan: (1) Modal BUMN merupkan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan; dan (2) Penyertaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN bersumber dari: (a) APBN; (b) kapitalisasi cadangan; (c) sumber lainnya.

Permasalahan pengelolaan keuangan negara banyak mendapat sorotan. Media massa terutama surat kabar hampir tiap hari menampilkan kasus-kasus yang menyangkut korupsi pada berbagai instansi pemerintah dari tingkat pusat sampai daerah terpencil terkait dengan permasalahan dalam pengelolaan keuangan negara. Keuangan negara dalam pengertian luas meliputi APBN keuangan negara pada perusahan milik negaradan sebagainya. Sedangkan pengertian keuangan negara dalam arti sempit hanya meliputi setiap badan hukum yang berwenang mengelola dan mempertanggungjawabkannya.[8] Pertanggungjawaban yang akuntabel terhadap pengelolaan atau penggunaan keuangan negara yang dilakukan dalam rangka pembangunan bangsa.[9]

Perihal pembahasan pengertian keuangan negara, dapat dilakukan melalui pendekatan undang-undang dengan merujuk pada UU No. 17 Tahun 2003, pengertian keuangan negara menurut undang-undang ini 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 yang berkaitan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Pada dasarnya, substansi mengenai pengertian keuangan negara dapat dilihat dari perspektif luas maupun sempit. Keuangan negara dalam arti luas mencakup: *pertama*, APBN, *kedua*, APBD, dan *ketiga*, keuangan negara pada BUMN/BUMD. Sementara keuangan negara dalam arti sempit hanya mecaup keuangan negara yang dikelola oleh tiap-tiap badan hukum dan dipertanggungjawabkan masing-masing.[10]

BUMN terdiri dari Perusahaan Umum (Perum) dan

[8] Adrian Sutedi, 2012, *Hukum Keuangan Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 10.

[9] Pengelolaan keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 perlu dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sebagaimana tercantum dalam menimbang huruf b UU No. 1 Tahun 2004.

[10] Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan…. Op.Cit.,* hlm. 2-3.

Perusahaan Persero (Persero).[11] Yang dimaksud dengan Perum adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki oleh negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan. Sementara itu yang dimaksud dengan Persero adalah BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) 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.[12] Mereduksi kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN, berdasarkan Pasal 2 huruf g UU No. 17 Tahun 2003, menyatakan: "kekayaan negara/daerah yang dikelola sendiri dan oleh atau 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". Rumusan pasal tersebut menunjukan bahwa kekayaan negara yang sudah dipisahkan masih tetap dianggap sebagai keuangan negara.[13] Dalam hal defenisi tersebut dapat menimbulkan problematika hukum tersendiri dalam pengelolaan keuangan negara.

Pengelolaan keuangan negara lewat pengaturan definisi keuangan negara yang luas, secara ideal akan sangat menjanjikan bagi upaya penyelamatan keuangan negara dari penyimpangan, namun menjadi persoalan, ketika dikorelasikan dengan ketentuan perundang-undangan lain. Penetapan dan pengesahan UU No. 19 Tahun 2003, telah menciptakan iklim kontradiktif dan menimbulkan polemik status

[11]Lihat, Pasal 9 UU No. 19 Tahun 2003.

[12]Lihat, Pasal 1 angka 2 dan angka 4, *Ibid*.

[13]Arifin P Soeria Atmadja, 2009, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum, Teori, Praktik, dan Kritik*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. xvii.Sementara itu Pasal 4 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN menyatakan:"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."

keuangan negara di lingkungan BUMN baik dari sisi kepemilikan maupun pengelolaan dan pengawasannya. Pasal 4 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003, merumuskan: "modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan". Pengaturan tentang status keuangan negara di lingkungan BUMN dalam UU No. 17 Tahun 2003 dan UU No. 19 Tahun 2003 menunjukan adanya perbedaan yang sangat signifikan tentang klaim kepemilikan, pengelolaan dan pengawasan (audit) keuangan di lingkungan BUMN.

B. PERUMUSAN MASALAH

Bertitik tolak dari latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalahnya adalah bagaimana rekonstruksi yuridis kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN?

C. METODE PENELITIAN

Dalam makalah ini menggunakan metode pendekatan *yuridis normatif* yaitu metode yang menggunakan data sekunder sebagai sumber utama yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan. Data yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh dari penelitian kepustakaan *(library research)*, sebagai suatu teknik pengumpulan data dengan memanfaatkan berbagai literatur berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku, karya ilmiah, makalah, artikel, bahan kuliah, media masa dan sumber lainnya.

D. PEMBAHASAN

Negara sebagai organisasi kekuasaan pada dasarnya memiliki tujuan yang harus dicapai dengan cara mengelola keuangan negaranya. Dengan demikian, keuangan negara adalah alat untuk emncapai tujuan bernegara, sehingga penyelenggara negara yang menjalankan tugas negara dengan biaya keuangan negara seharusnya menjalankan tugas dan kewenangannya untuk mewujudkan tujuan bernegara tersebut. Keterkaitan tujuan bernegara dan keuangan negara menurut Soemitro Djojohadikusumo, terletak pada kehendak negara mencari, mengelola, dan mempertanggungjawabkan uang yang diperoleh dari pajak dan investasi untuk mewujudkan

kemajuan negara. Tujuan bernegara haruslah memberikan kepastian kepada pihak yang memiliki hak dan memberikan perlindungan kepada pihak yang memiliki hak dan dua jaminan dalam tujuan bernegara tersebut tercipta pada aspek hukum keuangan negara yang dalam pelaksanaannya seharusnya mendorong kemajuan dan cita-cita negara.[14]

Keuangan negara dikaitkan dengan pertanggungjawaban pemerintah atas pengelolaan keuangan negara. Sebagai salah satu badan hukum publik, negara, sebagaimana layaknya badan hukum, yang diberikan otorisasi untuk menyelenggarakan pemerintahan bagi kepentingan seluruh rakyatnya. Penyelenggaraan pemerintahan senantiasa harus didasarkan pada hukum dasar yang tertinggi, yang di Indonesia diatur dalam UUD 1945, tidak dapat dipungkiri bahwa penyelenggaraan negara dan pemerintahan pasti akan membutuhkan dana Untuk itu maka diaturlah tata cara dan proses penerimaan uang dan pengeluarannya untuk kepentingan jalannya negara dan pemerintahan.

Pengelolaan keuangan negara merupakan bagian dari penyelenggaraan negara. Dalam kedudukannya sebagai suatu lembaga politik, negara tunduk pada tatanan hukum publik. Melalui kegiatan berbagai lembaga pemerintah, negara berusaha memberikan jaminan kesejahteraan kepada rakyat (*welfare state*). Namun, pengelolaan keuangan sektor publik yang dilakukan selama ini dengan menggunakan pendekatan superioritas negara telah membuat aparatur pemerintah yang bergerak dalam kegiatan pengelolaan keuangan sektor publik tidak lagi dianggap berada dalam kelompok profesi manajemen oleh para profesional. Oleh karena itu, perlu dilakukan pelurusan kembali pengelolaan keuangan pemerintah dengan menerapkan prinsip-prinsip

[14]Adanya kesesuaian antara tujuan bernegara dan keuangan negara lazimnya tercapai pada negara yang memiliki sistem hukum yang sudah mapan, sedangkan pada negara-negara yang masih kurang tumbuh ekonominya, kesesuaian antara tujuan bernegara dan hukum keuangan negara masih belum sejalan dengan pertumbuhan dan perkembangan yang diharapkan. Lihat, Soemitro Djojohadikusumo, 1957, *Ekonomi Pembangunan*, Pembangunan, Jakarta, hlm. 63.

pemerintahan yang baik (*good governance*) yang sesuai dengan lingkungan pemerintahan.[15]

Pengelolaan keuangan negara dilaksanakan sesuai asas-asas yang baik dalam pengelolaan keuangan negara yaitu asas kesatuan yaitu asas yang menghendaki semua pendapatan dan belanja negara disajikan dalam satu dokumen, asas universalitas yaitu asas yang mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran, asas tahunan yaitu asas yang menghendaki adanya batasan masa berlaku anggaran untuk satu tahun tertentu dan asas spesialitas yaitu asas yang mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terperinci secara jelas peruntukannya.[16] Menurut Goedhart, keuangan negara membahas keuangan badan-badan hukum publik. Badan-badan ini telah dianugerahi hak-hak publik dan karena itu mampu, dengan cara lain ikut serta dalam proses-proses ekonomi untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dari badan-badan swasta dan orang-orang (*natuurlijke personen*).[17]

Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara harus diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD 1945. Beberapa asas dalam pengelolaan keuangan negara yang telah lama dikenal adalah asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialitas.[18] Asas kesatuan menghendaki agar semua Pendapatan dan Belanja Negara disajikan dalam

[15]Penyelenggaraan pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara menimbulkan hak dan kewajiban negara yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara. Pengelolaan keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 perlu dilaksanakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang diwujudkan dalam APBN dan APBD. Lihat Penjelasan UU No. 1 Tahun 2004.

[16]Lihat, Penjelasan. *Ibid*.

[17]Badan-badan hukum publik adalah badan-badan, yang dasar hukumnya terdapat dalam kebutuhan akan pengurusan kebutuhan-kebutuhan bersama daripada para subjek ekonomi perseorangan dan untuk keperluan itu telah diberi hak mendapatkan uang-uang yang diperlukan dengan paksaan atau dengan pungutan. Lihat dalam Goedhart, 1982, C. *Garis-garis Besar Ilmu Keuangan Negara* (judul asli *Hoofdlijnen Van De Leer Der Openbare Financien*), diterjemahkan oleh Ratmoko, Djambatan, Jakarta, hlm. 28.

[18]Lihat, Penjelasan angka 4 UU No. 17 Tahun 2003.

satu dokumen anggaran. Asas universalitas mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran. Asas tahunan membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu. Asas spesialitas mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.[19] Selain itu, pengelolaan keuangan negara juga menganut asas-asas baru yang merupakan pencerminan best practices (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara. Asas-asas tersebut antara lain: akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.[20]

Membedakan posisi negara sebagai badan hukum publik dengan badan hukum privat dipandang dari segi kewenangan yang dimilikinya yaitu:[21]*Pertama;* badan hukum publik (*personne morale*) yang mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik, baik yang mengikat umum atau *algemeen binded* dan tidak mengikat umum. *Kedua;* badan hukum privat (*personne juridique*) tidak memiliki kewenangan mengeluarkan kebijakan publik yang bersifat mengikat masyarakat umum. Badan hukum memerlukan syarat yuridis formal dan empat syarat materiil yaitu: mempunyai kekayaan terpisah; mempunyai tujuan tertentu; mempunyai kepentingan tertentu; mempunyai organisasi tertentu.[22]

Dalam keuangan negara juga telah diatur secara jelas hubungan kewenangan dalam pengelolaan keuangan negara. Adanya pengelolaan keuangan yang baik akan menjamin tercapainya tujuan pembangunan secara khusus, dan tujuan berbangsa dan bernegara secara umum. Oleh karena itu pengelolaan keuangan memiliki arti, manfaat dan pengaruh yang begitu besar terhadap nasib suatu bangsa karena segala kebijaksanaan yang ditempuh dalam pengelolaan

[19]*Ibid*., Penjelasan angka 4.
[20]*Ibid*., Penjelasan angka 2.
[21] Arifin P. Soeria Atmadja, 2005, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum*, Universitas Indonesia Press, hlm. 91.
[22]*Ibid.,* hlm. 92.

keuangan bisa berakibat kemakmuran atau kemunduran suatu bangsa. Negara merupakan suatu organisasi yang unik, yang memiliki otoritas yang bersifat memaksa di atas subjek hukum pribadi yang menjadi warga negaranya. Walau demikian pengurusan, pengelolaan atau penyelenggaraan jalannya negara tidak luput dari mekanisme pertanggungjawaban oleh para pengurus, pengelola dan penyelenggara negara.

Peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang mengatur tentang keuangan negara, mengabaikan doktrin badan hukum, khususnya perdata, sehingga memunculkan perasaan tidak nyaman bahkan tidak mendukung bagi praktik badan hukum yang menjalankan hak dan kewajibannya, khususnya praktik bisnis yang mengakar (*deep rooted business practices*). Hal ini terjadi karena tidak adanya batas-batas yang jelas mengenai manakah keuangan negara yang termasuk dalam APBN, APBD, BUMN, BUMD atau keuangan swasta. Dalam bangunan arsitektur keuangan publik, keuangan BUMN memiliki kapasitas hukum yang berbeda dengan badan hukum lainnya, dimana tata kelola dan tanggung jawab BUMN adalah kapasitas hukum perdata dimana ketentuan hukum yang mengatur adalah perundang-undangan yang bersifat perdata. Negara dalam BUMN adalah subjek perdata dimana tugas dan wewenang (*taak an bevoegdheid*) telah berubah menjadi hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).[23]

Oleh sebab itu, negara sebagai subjek hukum publik tidak memiliki kewenangan apapun dan tidak dapat mengintervensi BUMN sebagai subjek hukum perdata yang dapat menyebabkan BUMN tidak mandiri dan dapat bersaing dengan sebagaimana perusahaan. Dalam konsep bisnis tersebut sulit dilakukan jika regulasi BUMN mempunyai pola pikir serba Negara (integralistik), sehingga BUMN tidak mempunyai kemampuan berkompetisi dan menjadi salah satu mesin pertumbuhan ekonomi negara (*engine of growth*). Dari pemikiran

[23]Logemann, J.H.A., 1955, *Over De Theori van een Steling Staatrecht*. Amsterdam, hlm. 51.

tersebut, secara teori hukum, negara tidak lagi mempunyai kewenangan publik atas BUMN karena adanya perubahan status dan transformasi fungsi hukum Negara atau daerah maupun kekayaan/keuangan dalam BUMN, dari tugas dan wewenang menjadi hak dan kewajiban sebagai akibat dari transaksi horizontal dan transformasi hukum uang publik menjadi uang perdata, yang pada hakekatnya menjadi dasar yuridis bagi BUMN menjadi badan hukum perdata.[24]

Istilah badan hukum sudah lazim digunakan bahkan merupakan istilah hukum yang resmi di Indonesia. Badan hukum merupakan terjemahan istilah hukum Belanda yaitu *rechtspersoon*. Meskipun demikian dalam kalangan hukum ada juga yang menyarankan atau telah mempergunakan istilah lain untuk menggantikan istilah badan hukum. menurut Von Savigny berpendapat, badan hukum itu sematamata buatan negara saja. Sebetulnya menurut alam hanya manusia sajalah sebagai subjekhukum , badan hukum itu hanya suatu *fictie* saja, yaitu sesuatu yang sesungguhnya tidak ada, tetapi orang menciptakan dalam bayangannya suatu pelaku hukum (badan hukum) "*Subjectief rech, rechsubject en rechsperson*".[25] Sedangkan Otto von Gierke, badan hukum itu adalah suatu realitas sesungguhnya sama seperti sifat kepribadian alam manusia ada di dalam pergaulan hukum. Itu adalah suatu "*leiblichgeiste Lebenseinheit die Wollen und das Gewolte os Tot unsetzen kam*". Di sini tidak hanya suatu pribadi yang sesungguhnya, tetapi badan hukum itu juga mempunyai kehendak atau kemauan sendiri yang dibentuk melalui alat-alat perlengkapannya (pengurus, anggota-anggotanya).[26]

Dalam ilmu hukum, ada dua jenis badan hukum dipandang dari

[24]Arifin P Soeria Atmadja, 2011, *Pola Pikir Hukum (Legal Mindscapes) Definisi Keuangan Negara Yang Membangun Praktik Bisnis Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Yang Mengakar (Deep Rooted Bussines Practice)*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, hlm. 17.

[25]Pendapat Von Savigny sebagaimana dikutip Ali Rido, 1983, *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*, Alumni, Bandung, hlm. 15-18.

[26]Gierke, Otto von., 1973, *Das Deutsche Genossenschaftsrecht*, sebagaimana dikutip Ali Rido, *Ibid*.

segi kewenangan yang dimilikinya, yaitu:[27]

1. Badan hukum publik (*persone morale*)[28] yang mempunyai tugas dan kewenangan (*taak en bevoegdheid*) mengeluarkan kebijakan publik, baik yang mengikat umum atau *algemeen bindend*. (mis alnya UU Perpajakan) dan tidak mengikat umum (misalnya UU APBN);
2. Badan hukum privat (*personne juridique*)[29] yang tidak mempunyai tugas dan kewenangan mengeluarkan kebijakan publik yang bersifat mengikat masyarakat umum. Hak dan kewajiban badan hukum privat lahir dari suatu hubungan hukum perjanjian atau kontrak antara dua subjek hukum atau lebih.

Badan hukum publik dan privat memiliki perbedaan secara prinsipil dalam pengelolaan keuangannya. Badan hukum publik dalam mengelola keuangannya tunduk pada hukum publik, sedangkan badan hukum privat dalam mengelola keuangannya tunduk pada hukum privat.[30]Konsekuensi badan hukum yang tunduk pada hukum privat yaitu dengan diperolehnya statusnya sebagai badan hukum, maka tanggung jawab pemegang saham menjadi terbatas. Artinya, pemegang saham perseroan tidak bertanggung jawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama perseroan dan tidak bertanggung jawab atas kerugian perseroan melebihi saham yang dimiliki. Ini berarti secara prinsipnya pemegang saham tidak

[27]Arifin P Soeria Atmadja dan Darminto Hartono, 2011, *Reformasi Hukum Indonesia: Financial Law Perspective Terhadap Penyelesaian Utang Piutang*, Badan Penerbit Univeristas Diponegoro, Semarang, hlm. 67.

[28]Paulus J, 1917, *Encyclopaedie van Nederlandsch-Indie*, Leiden, hlm. 22. Lihat juga, Arifin P Soeria Atmadja dan Darminto Hartono, *Ibid*.

[29]Badan Hukum Privat dalam *Burgerlijk Wetboek* Belanda diatur dalam Pasal 3 yang berbunyi: "*Verenigingen, cooperatie, onderlinge waarborgmaatschappijen, naamloze vennootschappen, beslotten venootsschappen, beslotten venootsschappen met beperkte aansprakelijkheid en stichtingen bezitten rechtspersoonlijkheid*". Lihat, Arifin P Soeria Atmadja, *Pola Pikir... Op.Cit*, hlm. 18.

[30]Muhammad Jafar Saidi, *Hukum Keuangan... Op.Cit*., hlm. 7.

bertanggung jawab secara pribadi atas seluruh perikatan yang dibuat oleh dan atas nama perseroan dengan pihak ketiga, dan oleh karenanya tidak bertanggung jawab atas setiap kerugian yang diderita oleh perseroan. Para pemegang saham tersebut hanya bertanggung jawab atas penyetoran penuh dari nilai saham yang telah diambil bagian olehnya.[31]

BUMN merupakan badan usaha yang pembentukannya tunduk pada undang-undang (badan hukum publik) tetapi aturannya atau seluruh aktifitas kegiatan pengelolaannya tunduk dan diatur dalam hukum privat (yang artinya, jika BUMN berperkara maka perlakuan yang didapatkan seperti perusahaan biasa). Karakteristik suatu badan hukum adalah pemisahan harta kekayaan badan hukum dari harta kekayaan pemilik dan pengurusnya. Dengan demikian suatu badan hukum yang berbentuk Perseroan Terbatas memiliki kekayaan yang terpisah dari kekayaan Direksi (sebagai pengurus), Komisaris (sebagai pengawas) dan Pemegang saham (sebagai pemilik).Hal ini mengisyaratkan bahwa BUMN sebagai badan hukum bukanlah kekayaan negara.

BUMN sebagai badan hukum privat yang berbentuk perseroan, tidak dikategorikan dalam cakupan pengaturan keuangan negara, Karena secara hukum BUMN tunduk kepada UU No. 40 Tahun 2007. Di dalam Pasal 68 ayat (1) UU No. 40 Tahun 2007 tentang perseroan terbatas, Direksi wajib menyerahkan laporan keuangan Perseroan kepada akuntan publik untuk diaudit apabila:

1. Kegiatan usaha Perseroan adalah menghimpun dan/atau mengelola dana masyarakat;
2. Perseroan menerbitkan surat pengakuan utang kepada masyarakat;
3. Perseroan merupakan Perseroan Terbuka;
4. Perseroan merupakan persero;
5. Perseroan mempunyai aset dan/atau jumlah peredaran usaha dengan jumlah nilai paling sedikit

[31]Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, 1999, *Seri Hukum Bisnis Perseroan Terbatas*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 9.

Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah); atau

6. Diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan.

Suatu Perseroan Terbatas dalam menjalankan transaksi bisnisnya dapat saja merugi. Namun kerugian tersebut belum tentu dapat dibebankan kepada Direksi. Pasal 97 ayat (5) UU No. 40 Tahun 2007 menyatakan, bahwa anggota Direksi tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) apabila dapat membuktikan:

1. Kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;
2. Telah melakukan pengurusan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan;
3. Tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang mengakibatkan kerugian; dan
4. Telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.

Penjelasan Pasal 97 ayat (5) huruf d menyebutkan, bahwa yang dimaksud dengan "mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian" termasuk juga langkah-langkah untuk memperoleh informasi mengenai tindakan pengurusan yang dapat mengakibatkan kerugian, antara lain melalui forum rapat Direksi.

BUMN merupakan badan hukum yang memiliki kekayaan sendiri.Kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN secara fisik adalah berbentuk saham yang dipegang oleh negara, bukan harta kekayaan BUMN itu. Kekayaan BUMN terpisah dari kekayaan negara karena kekayaan negara di dalam BUMN hanya pada sebatas saham. Sehingga pada saat ada kerugian yang dialami BUMN, hal tersebut bukan kerugian negara, tetapi kerugian BUMN saja. Lain halnya Apabila saham negara pada BUMN tersebut dijual tanpa izin dari negara sebagai pemiliknya, baru hal tersebut merupakan kerugian negara.

Kekayaan negara yang dipisahkan pada badan usaha milik negara/daerah, merupakan lingkup dari keuangan negara. Akibat hukum dari pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN menjadi berbeda, pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan tidak lagi tunduk kepada pengelolaan keuangan dengan cara APBN, tetapi pengelolaannya menggunakan pengelolaan keuangan berdasarkan badan usaha pada umumnya. Sesuai dengan amanat Pasal 23C UUD 1945, dibentuk UU No. 17 Tahun 2003, berdasakan Pasal 2 UU No. 17 Tahun 2003, menentukan ruang lingkup keuangan negara yang antara lain meliputi kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara dan kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan Pemerintah. Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan keuangan negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses, dan tujuan. Bidang pengelolaan keuangan negara yang demikian luas berdasarkan pendekatan tersebut dapat dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Masuknya kekayaan negara yang dipisahkan pada perusahaan negara sebagai bagian dari keuangan negara di atas didasarkan pada gagasan pemikiran bahwa Pemerintah wajib menyelenggarakan pelayanan publik dalam rangka mencapai tujuan bernegara sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945.

Di sisi lain, untuk mengatur mengenai BUMN, telah ditetapkan Pasal 4 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003, menyebutkan modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Dalam perkembangannya, ketentuan tersebut telah dipertentangkan oleh sebagian pihak yang berpendapat bahwa kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN tidak lagi menjadi bagian dari keuangan negara. Pendapat tersebut didasarkan pada teori badan hukum bahwa kekayaan negara yang telah dipisahkan tersebut menjadi milik BUMN sebagai badan hukum privat dan negara memperoleh saham atas modal yang telah disetorkan. Saham

inilah yang dicatatkan sebagai kekayaan negara. Selanjutnya, keuangan BUMN tidak bisa diperlakukan sebagai keuangan negara karena secara alamiah mengelola keuangan negara beda dengan mengelola keuangan BUMN.

Kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari APBN atau perolehan lainnya yang sah dan dijadikan penyertaan modal negara kepada BUMN yang dikelola secara korporasi. Menempatkan kekayaan negara untuk dikelola secara korporasi menghasilkan manfaat bagi peningkatan perekonomian negara. Selain itu tujuan pemisahan kekayaan negara adalah untuk meningkatkan kesejahteraan dan kecerdasan masyarakat. Fungsi BUMN tidak semata-mata untuk mencari keuntungan, namun juga sebagai *agent of development*, sehingga sumber-sumber kekayaan negara yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak yang dikuasai oleh negara sebagian besar dikelola melalui BUMN. Agar BUMN bisa berkembang, maka BUMN perlu diberikan otonomi dalam pengelolaannya, yaitu mengikuti kaidah-kaidah bisnis yang sehat, termasuk mengikuti ketentuan undang-undang perseroan terbatas. UU BUMN telah memberikan banyak otonomi dan keleluasaan kepada BUMN, agar dapat dikelola sesuai dengan prinsip-prinsip bisnis yang sehat.

Status hukum uang publik menjadi status hukum uang perdata berimplikasi konsekuensi yuridis yaitu terjadi perubahan terhadap fungsi uang tersebut dari fungsi uang sebagai infrastruktur penyelenggaraan pemerintahan bagi kesejahteraan masyarakat atau *bestuurzorg*[32] beralih fungsi sebagai badan usaha yang mencari keuntungan. Status dan fungsi hukum uang ini didukung oleh Pasal 1 ayat (4) UU No. 19 tahun 2003 dalam penjelasannya. Berdasarkan penjelasan tesebut, jelas dinyatakan bahwa status keuangan negara yang dipisahkan pada BUMN tidak lagi tunduk pada APBN dan terhadapnya berlakulah ketentuan hukum privat. Berdasarkan prinsip hukum "*lex*

[32]Konijenbelt Willem, 1994, *Hoofstukken van Administratief Recht*, Vuga, S-Gravenhage, hlm. 458.

posteriori derograt legi priori" dan *"lex specialis derograt legi generali"* menunjukkan bahwa yang berlaku adalah Pasal 4 ayat 1 UU No 19 tahun 2003 tentang BUMN.

Selain Pasal 2 huruf g UU No. 17 Tahun 2003, yang menimbulkan resiko fiskal (*fiscal risk*) yang tentu dapat diperkirakan kapan timbulnya dan dapat diperhitungkan besaran resiko sebelumnya (*measurable*), masih terdapat Pasal 2 huruf i UU No. 17 Tahun 2003, menyatakan: "Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan oleh pemerintah" termasuk dalam pengertian keuangan negara tidak hanya sekedar menimbulkan resiko fiskal sebagaimana akibat rumusan Pasal 2 huruf g UU No. 17 Tahun 2003, tetapi juga dapat ketidakpastian fiskal (*fiscal uncertainty*) yang tidak dapat diprediksi kapan datangnya dan berapa besar dana yang harus ditanggung oleh APBN karena rumusan tersebut.

Dengan rumusan Pasal 2 huruf g UU No. 17 Tahun 2003 tersebut dikhawatirkan adanya agenda tersembunyi baik dari kalangan ekonomi swasta maupun kalangan internasional, yang ingin mereduksi, bahkan menghapus peranan negara dalam mensejahterakan rakyat dengan melemahkan secara substansial dan struktural kedudukan BUMN dengan menggunakan sistem hukum yang keliru menurut disiplin ilmu hukum yang tidak kondusif, dengan seolah-olah ingin menguatkan peranan negara/daerah dalam tata pengelolaan baik dibidang keuangan maupun aset dari BUMN dengan mendefinisikan secara keliru kekayaan negara/kekayaan daerah dengan menganggap dalam status yuridisnya sebagai bagian dari keuangan negara.[33]

Membedakan antara BUMN dengan perseroan lainnya jelas akan merugikan BUMN karena tujuan utamanya adalah mencari keuntungan dan memajukan kegiatan bisnisnya untuk pembangunan perekonomian nasional. Hukum seharusnya tidak bersifat

[33]Arifin P Soeria Atmadja, *Pola Pikir... Op.Cit*, hlm. 19.

diskriminatif tanpa mempertimbangkan transformasi status dan fungsi hukum yang dipengaruhi pula oleh lingkungan kuasa hukum (*rechtsgebeid*)[34] yang terjadi serta kesalahan fatal lembaga legislasi yang mengakibatkan terjadinya disharmoni antar hukum positif baik horisontal maupun vertikal yang merugikan salah satu pihak. Fungsi dan peranan hukum tidak hanya menciptakan kepastian hukum bagi semua pihak dengan memperlakukan serta menempatkan kedudukan yang sama di depan hukum saja, akan tetapi hukum harus berperan aktif menciptakan kestabilan yang dapat menjadi pelindung bagi semua subjek hukum yang melakukan perbuatan hukum baik dibidang hukum publik maupun di bidang hukum perdata, Tidak kalah pentingnya adalah pembentukan budaya hukum (*legal culture/behaviour*) masyarakat, termasuk pemerintah dan lembaga negara serta legislasi sebagai pengambil kebijakan untuk atau menempatkan diri apabila bukan merupakan domainnya demi kepastian hukum. Carut marut keuangan negara ini akibat adanya sesat fikir (*logical fallacy*), adanya *fested interest* dan arogansi sektoral dari institusi pemerintah.

[34]Arifin P Soeria Atmadja, *Keuangan Publik... Op.Cit.,* hlm. 200.

E. SIMPULAN

Rumusan keuangan negara yang tertera pada pasal 2 huruf g dan huruf i UU No. 17 tahun 2003 dapat menimbulkan resiko fiskal dan ketidakpastian fiskal yang dapat menimbulkan kerugian keuangan negara atau daerah tanpa batas yang harus dibebankan pada APBN, serta menimbulkan perasaan tidak nyaman untuk memajukan bisnis yang mengakar bagi peningkatan perekonomian nasional. Adanya disharmoni antara UU No. 17 tahun 2003 dengan UU No. 19 tahun 2003 tentang BUMN telah menimbulkan ketidaksamaan perlakuan (*level of playing field*) khususnya bagi bank-bank BUMN/BUMD. Hal ini menimbulkan kesenjangan dan tidak kompetitifnya perlakuan yang diberikan kepada Perseroan Terbatas BUMN/BUMD.

F. DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

Adrian Sutedi, 2012, *Hukum Keuangan Negara*, Sinar Grafika, Jakarta.

Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, 1999, *Seri Hukum Bisnis Perseroan Terbatas*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Ali Rido, 1983, *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*, Alumni, Bandung.

Arifin P. Soeria Atmadja, 2005, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum*, Universitas Indonesia Press.

Arifin P Soeria Atmadja, 2009, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum, Teori, Praktik, dan Kritik*, Rajawali Press, Jakarta.

Arifin P Soeria Atmadja, 2011, *Pola Pikir Hukum (Legal Mindscapes) Definisi Keuangan Negara Yang Membangun Praktik Bisnis Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Yang Mengakar (Deep Rooted Bussines Practice)*, Universitas Indonesia Press, Jakarta.

Arifin P Soeria Atmadja dan Darminto Hartono, 2011, *Reformasi Hukum Indonesia: Financial Law Perspective Terhadap Penyelesaian Utang Piutang*, Badan Penerbit Univeristas Diponegoro, Semarang.

Gierke, Otto von., 1973, *Das Deutsche Genossenschaftsrecht*.

Goedhart, C., 1982, *Garis-garis Besar Ilmu Keuangan Negara* (judul asli *Hoofdlijnen Van De Leer Der Openbare Financien*), diterjemahkan oleh Ratmoko, Djambatan, Jakarta.

Konijenbelt Willem, 1994, *Hoofstukken van Administratief Recht*, Vuga, S-Gravenhage.

Logemann, J.H.A., 1955, *Over De Theori van een Steling Staatrecht*. Amsterdam.

Muhammad Djafar Saidi, 2008, *Hukum Keuangan Negara*, Rajawali Pers, Jakarta.

Paulus J, 1917, *Encyclopaedie van Nederlandsch-Indie*, Leiden.

Soemitro Djojohadikusumo, 1957, *Ekonomi Pembangunan*, Pembangunan, Jakarta.

2. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Amandemen Keempat.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286).

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia

Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297).

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355).

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756).