

HARMONISASI HUKUM MAKNA KEUANGAN NEGARA DAN KEKAYAAN NEGARA YANG DIPISAHKAN PADA BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) PERSERO

SUSANTO

Universitas Pamulang
susantogss@yahoo.com

ABSTRAK

Kekayaan BUMN Persero sebagai badan hukum mandiri dengan segala konsekuensi yuridisnya maka status Negara sebagai pemilik modal kedudukannya hanya sebagai pemegang saham layaknya pemegang saham dalam suatu Perseroan Terbatas. Namun demikian ternyata dalam beberapa ketentuan perundang-undangan dan jika dihubungkan dengan UU BUMN terjadi ketidakharmonisan mengenai makna keuangan negara dan kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN Persero. Metode pendekatan yang dipakai adalah pendekatan yuridis normatif yaitu pendekatan yang menggunakan legis positivis, yang menyatakan bahwa hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Selain itu konsepsi ini memandang hukum sebagai suatu sistem normatif yang bersifat otonom, tertutup dan terlepas dari kehidupan masyarakat. Metode pendekatan yuridis normatif digunakan dengan tujuan untuk menganalisis makna keuangan negara dan kekayaan negara yang dipisahkan pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Persero. Hasil penelitian ini. 1) Terdapat diharmonisasi makna keuangan negara dan kekayaan negara yang dipisahkan dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003, tentang Keuangan Negara; Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004, tentang Perbendaharaan Negara; Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003, tentang Badan Usaha Milik Negara; berkaitan dengan Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999, tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001, tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999, tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. 2) Kenyataan yang terjadi sekarang khususnya dalam tindakan penegakan hukum, tidak ada pemisahan yang tegas status negara dalam pengelolaan kekayaan BUMN/Persero. Apakah sebagai penyelenggara pemerintahan atau sebagai pelaku usaha (investor). Investasi negara pada BUMN/Persero belum diperlakukan sama dengan halnya investasi oleh swasta pada perseroan terbatas. Hal ini berdampak krusial khususnya menyangkut kerugian negara. Permasalahan ini acapkali membuat takut direksi BUMN/Persero untuk mengambil keputusan dengan alasan apabila kebijakan yang mereka ambil ternyata berdampak merugikan maka mereka akan dihadapkan kepada ancaman tindak pidana korupsi.

Kata Kunci : Keuangan negara, Badan Usaha Milik Negara, Harmonisasi Hukum

I. PENDAHULUAN



Menurut Undang-Undang No.19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN), kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero/Perum/perseroan terbatas lainnya. Pengertian "kekayaan negara yang dipisahkan" sering menimbulkan multi tafsir antara hak dan kewajiban negara terhadap BUMN apakah negara hanya berfungsi sebagai penatausahaan atau ikut bertanggung jawab penuh atas pengelolaan kekayaan negara tersebut.

Mengkaji kepemilikan BUMN tidak terlepas dari modal yang dimiliki BUMN. Pada pasal 4 (1) UU BUMN seperti yang telah dipaparkan sebelumnya menjelaskan jika modal BUMN berasal dari keuangan negara yang dipisahkan, penjelasannya adalah dipisahkan dari pengelolaan APBN, kemudian apakah modal tersebut terus berbentuk modal atau dana talangan yang hanya digunakan pada waktu tertentu. Ketentuan ini dijelaskan pada definisi BUMN seperti yang dijelaskan sebelumnya yaitu modal BUMN terbagi atas saham, dengan demikian saham digunakan sebagai bukti penyertaan modal dan jumlah persentasenya tergantung seberapa besar modal yang disertakan. Ketentuan ini juga diperkuat dalam Pasal 31 (1) Undang-Undang Perseroan Terbatas (UU PT) yang menjelaskan "modal dasar Perseroan terdiri atas seluruh nilai nominal saham". Dengan demikian kepemilikan negara terhadap BUMN adalah kepemilikan saham, bukan kepemilikan modal, dan akibat hukum dari kepemilikan saham pada perseroan terbatas terdapat dalam Pasal 3 (1) UU PT yang menyatakan "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".

Pertanggungjawaban negara juga terbatas pada jumlah saham yang dimiliki, sehingga jika BUMN mengalami kerugian, maka kerugian tersebut secara teori merupakan kerugian badan hukum, bukan kerugian pemilik modal. Pasca putusan Mahkamah Konstitusi, kerugian BUMN juga menjadi kerugian negara, padahal jelas, jika kerugian tidak sebesar nilai saham yang dimiliki maka belum terjadi kerugian. Konstruksi tersebut membawa pengertian bahwa BUMN sepenuhnya dimiliki oleh negara dan pengelolaan keuangannya tidak boleh mengalami kerugian, dan mekanisme ini sama seperti pengelolaan keuangan pada lembaga negara. Lembaga negara merupakan organ yang menjalankan negara yang sumber keuangannya berasal dari APBN sehingga penyerapan keuangan lembaga negara harus transparan dan tidak boleh



diselewengkan termasuk tidak ada kata rugi dalam pengelolaan keuangan lembaga negara.

Kekayaan BUMN Persero sebagai badan hukum mandiri dengan segala konsekuensi yuridisnya maka status Negara sebagai pemilik modal kedudukannya hanya sebagai pemegang saham layaknya pemegang saham dalam suatu Perseroan Terbatas.

Badan hukum sebagai subyek hukum mandiri yang dipersamakan dengan individu pribadi (pribadi hukum) adalah suatu badan yang memiliki harta kekayaan terlepas dari anggotaanggotanya, dianggap sebagai subjek hukum yang mempunyai kemampuan untuk melakukan perbuatan hukum, mempunyai tanggung jawab dan memiliki hak dan kewajiban seperti hak dan kewajiban yang dimiliki seseorang.¹ Sebagai badan hukum mempunyai konsekuensi: *Limited Liability, perpetual succession, Business property is owned by the company, The company has contractual capacity in its own right and can sue and be sued in its own name.*² Karakteristik badan hukum adalah didirikan oleh orang, mempunyai kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan pendiri atau pengurusnya, mempunyai hak dan kewajiban terlepas dari hak dan kewajiban pendiri atau pengurusnya.³

Saham-saham dalam perseroan terbatas merupakan benda yang diakui dalam hukum. Secara yuridis, modal yang disertakan ke dalam perseroan bukan lagi kekayaan orang yang menyertakan modal, tetapi menjadi kekayaan perseroan terbatas. Kepemilikan ini diwakili oleh suatu sertifikat saham yang menyebutkan nama perusahaan dan nama pemilik saham.

Dapat disimpulkan bahwa kekayaan Negara di BUMN tersebut adalah Kekayaan badan Hukum itu sendiri, Negara hanya sebagai pemegang saham dalam BUMN tersebut. Perseroan terbatas adalah suatu persekutuan untuk menjalankan usaha yang memiliki modal terdiri atas saham-saham, yang pemiliknya memiliki bagian sebanyak saham yang dimilikinya. Badan hukum perseroan memiliki kemampuan untuk melakukan tindakan hukum sebagaimana subjek hukum yang lain.⁴

Pasal 1 angka 1 UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas mendefinisikan "*Perseroan terbatas adalah Perseroan Terbatas, yang selanjutnya*

¹Purnadi Purbacaraka, Agus Brotosusilo, *Sendi-sendi Hukum Perdata*, CV Rajawali, Jaskarta, 1983, hlm. 51

²*Ibid.*

³*Ibid.*

⁴Adrian Sutedi, *Buku Pintar Hukum Perseroan Terbatas*, Jakarta: Raih Asa Sukses, 2015, hlm. 7



disebut *perseroan*, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya". Dengan demikian BUMN yang berbentuk perseroan terbatas harus berbentuk badan hukum (*rechtspersoon*). Istilah Perseroan Terbatas berbeda-beda, pada jaman Belanda dikenal dengan *Naamloze Vennootschap (NV)*, kemudian istilah *Corporate Limited (Co. Ltd)* juga dikenal pada perusahaan asing, dan Serikat Dagang Benhard (SDN BHD), namun untuk Indonesia, digunakan istilah Perseroan Terbatas atau PT. Ketentuan tersebut, menyatakan jika BUMN tidak hanya tunduk pada UU BUMN, melainkan juga UU PT.

Namun demikian ternyata dalam beberapa ketentuan perundang-undangan dan jika dihubungkan dengan UU BUMN terjadi ketidakharmonisan mengenai makna keuangan negara dan kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN Persero.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas maka dapat diambil suatu rumusan masalah yaitu :

1. Bagaimanakah makna keuangan negara dan kekayaan negara yang dipisahkan pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Persero ?
2. Bagaimana status hukum keuangan negara yang dipisahkan pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Persero?

II. METODE PENELITIAN

Metode pendekatan yang dipakai adalah pendekatan yuridis normatif yaitu pendekatan yang menggunakan *legis positivis*, yang menyatakan bahwa hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Selain itu konsepsi ini memandang hukum sebagai suatu sistem normatif yang bersifat otonom, tertutup dan terlepas dari kehidupan masyarakat.⁵ Metode pendekatan yuridis normatif digunakan dengan tujuan untuk menganalisis

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hal.37.



makna keuangan negara dan kekayaan negara yang dipisahkan pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Persero.

Dalam usaha memperoleh data yang diperlukan untuk menyusun penulisan hukum, maka akan dipergunakan spesifikasi penelitian *Preskripsi*. Spesifikasi penelitian ini adalah *Preskripsi*, yaitu suatu penelitian yang menjelaskan keadaan obyek yang akan diteliti melalui kaca mata disiplin hukum, atau sering disebut oleh Peter Mahmud Marzuki sebagai yang seyogyanya.⁶ Penelitian ditujukan untuk mendapatkan gambaran yang seyogyanya tentang makna keuangan negara dan kekayaan negara yang dipisahkan pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Persero.

Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk:

1. Memahami makna keuangan negara dan kekayaan negara yang dipisahkan pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Persero.
2. Mengetahui status hukum keuangan negara yang dipisahkan pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Persero.

III. PEMBAHASAN

1. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Persero

Pengertian BUMN menurut ketentuan Pasal 1 angka 1, 2, dan 4 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, penjelasannya adalah sebagai berikut: angka 1: Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruhnya atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. angka 2: Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (limapuluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. angka 4 : Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut 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

⁶*Ibid.*, hal 91.



sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan. Dari defenisi BUMN tersebut secara sederhana dan ringkas dapat diartikan bahwa BUMN adalah merupakan suatu badan usaha yang melakukan kegiatan usaha, yang modalnya paling sedikit 51% (limapuluh satu persen) dimiliki oleh rtegara, yang didirikan dengan maksud dan tujuan komersial dan tujuan sosial serta untuk mendukung perekonomian nasional.

2. Hukum Keuangan Negara

Indonesia sebagai negara yang berkedaulatan rakyat dan berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) serta menyelenggarakan pemerintahan negara berdasarkan atas konstitusi (hukum dasar), sistem pengelolaan keuangan negara harus sesuai dengan dasar dan susunan negara serta prinsip-prinsip dasar lain yang ditetapkan dalam UUD 1945.

Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 mencerminkan kedaulatan rakyat, yang tergambar dari adanya hak *begrooting* (hak *budget*) yang dimiliki oleh DPR, dimana dinyatakan bahwa dalam hal menetapkan pendapatan dan belanja, kedudukan DPR lebih kuat dari kedudukan pemerintah. Hal ini menunjukkan kedaulatan rakyat, dan pemerintah baru dapat menjalankan APBN setelah mendapat persetujuan dari DPR dalam bentuk undang-undang. Istilah keuangan publik dimaksudkan selain meliputi keuangan negara dan keuangan daerah juga meliputi keuangan badan hukum lain yang modalnya/kekayaannya berasal dari kekayaan negara/daerah yang dipisahkan. Arti keuangan negara yang tercantum dalam Pasal 23 UUD 1945.⁷

Sarana keuangan negara merupakan instrumen yang sangat vital untuk menggerakkan roda organisasi pemerintahan. Penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan tidak akan bisa dilaksanakan secara efektif tanpa didukung oleh sarana keuangan negara. Sedemikian pentingnya arti sarana keuangan negara menyebabkan penyelenggara negara perlu mengaturnya sejak dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai aspek konstitusionalitas hingga dalam berbagai aturan operasional dalam bentuk peraturan perundang-undangan (*regeling*) maupun peraturan kebijaksanaan (*policy rule*). Hal ini bermakna pengaturan

⁷Arifin P. Soeria Atmadja (III)., "Keuangan Publik Dalam Perspektif Teori, Praktik, dan Kritik", Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005, dalam Jurnal Hukum Perbankan dan Kebangsentralan, 42 Vol. 3 No. 3, Desember 2005, hlm. 2.



keuangan negara memerlukan desain hukum ketatanegaraan yang merupakan kedudukan konstitusional sekaligus merupakan desain hukum administrasi negara melalui pelaksanaan administratif dan perbendaharaan.

Pengelolaan keuangan negara secara tertib, cermat, efektif, dan efisien memerlukan desain legal *framework* yang secara jelas dapat dijadikan acuan dalam kebijakan pengelolaan keuangan negara. Pembaruan terhadap legal basis pengelolaan keuangan negara telah menghasilkan empat regulasi pokok yaitu Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara/UUKN), Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara/UUPN, Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara, dan Keputusan Presiden No. 42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan APBN. Pemahaman terhadap hukum keuangan negara harus dimulai dengan terlebih dahulu mengetahui pengertian keuangan negara. Terdapat cukup banyak variasi pengertian keuangan negara, tergantung dari aksentuasi terhadap suatu pokok persoalan dalam pemberian definisi dari para ahli di bidang keuangan negara. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyatakan bahwa keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Definisi yang dianut oleh Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara tersebut menggunakan pendekatan luas, dengan tujuan: terdapat perumusan definisi keuangan negara secara cermat dan teliti untuk mencegah terjadinya multi interpretasi dalam segi pelaksanaan anggaran, agar tidak terjadi kerugian negara sebagai akibat kelemahan dalam perumusan undang-undang, dan memperjelas proses penegakan hukum apabila terjadi mal administrasi dalam pengelolaan keuangan negara. Sehubungan dengan hal tersebut Riawan Tjandra ⁸ menyatakan bahwa:

Pendekatan yang dipergunakan untuk merumuskan definisi stipulatif keuangan negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses dan tujuan. Keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai

⁸W. Riawan Tjandra, Hukum Administrasi Negara, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2008, hlm. 178.



dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Dari sisi subyek: Keuangan Negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut diatas yang dimiliki negara, dan / atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Dari sisi proses: Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut diatas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Dari sisi tujuan: Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum berkaitan dengan pemilikan dan / atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut diatas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Berkaitan dengan kesembilan pengertian kekayaan negara, Jimly Asshiddiqie sebagaimana dikutip Riawan Tjandra⁹ berpendapat bahwa kesembilan pengertian kekayaan negara tersebut menyebabkan pengertian kekayaan negara yang harus diperiksa oleh BPK berkembang menjadi sangat luas, termasuk juga kekayaan pihak lain yang diperoleh oleh pihak yang bersangkutan dengan menggunakan fasilitas yang diberikan oleh pemerintah. Bahkan kekayaan pihak lain yang dikuasai pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintah dan/atau kepentingan umum dikategorikan pula sebagai kekayaan pemerintah yang harus diperiksa BPK.

Sehubungan dengan pengertian keuangan negara, Bohari sebagaimana dikutip HAW Widjaja¹⁰ juga berpendapat bahwa pengertian keuangan negara mempunyai arti yang berbeda tergantung pada sudut mana kita melihatnya. Ketentuan dalam Tambahan Lembaran Negara 1776 menyatakan dengan keuangan negara tidak hanya dimaksud uang pemerintah umum maupun dalam penguasaan dan pengurusan bank-bank pemerintah, yayasan-yayasan pemerintah dengan status hak publik maupun perdata, perusahaan-perusahaan negara dan perusahaan-perusahaan dimana pemerintah mempunyai keputusan khusus dalam penguasaan dan pengurusan pihak lain maupun berdasar perjanjian dan penyertaan atau partisipasi pemerintah ataupun penunjukkan pemerintah. Berdasarkan pengertian tersebut diatas dapat kita lihat luasnya arti keuangan negara ini, yaitu meliputi hak milik negara atau kekayaan

⁹*Ibid*, hlm. 2.

¹⁰HAW Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 9.



negara, yang terdiri dari hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang apabila hak dan kewajiban itu dilaksanakan.

Sehubungan dengan pengertian keuangan negara, Arifin P Soeria Atmadja sebagaimana dikutip CST Kansil dan Christine ST¹¹ menyatakan bahwa berdasar penjelasan pasal 23 ayat 5 UUD Tahun 1945 maka pengertian keuangan negara menunjuk kepada soal APBN, karena dengan jelas disebutkan hasil pemeriksaan itu yakni tanggung jawab tentang keuangan negara diberitahukan kepada DPR, yakni lembaga tinggi negara yang menyetujui APBN. Pengelolaan keuangan negara didasarkan atas prinsip-prinsip yang sejalan dengan prinsip-prinsip *good governance*. Prinsip-prinsip tersebut dituangkan melalui penerapan asas-asas klasik maupun asas-asas baru dalam pengelolaan keuangan negara. Asas-asas klasik tersebut meliputi: asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi. Asas-asas baru yang diterapkan sebagai cerminan dari best practices (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara meliputi asas-asas: akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, dan pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri. Fungsi dari diterapkannya asas-asas tersebut adalah untuk mendukung terwujudnya *good governance*, menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah dan memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi serta otonomi daerah. Dan menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara. Asas-asas klasik dalam pengelolaan keuangan negara menurut Soedarmin dan Subagio,¹² terdiri dari :

1. Asas tahunan Asas ini bertalian dengan fungsi hukum tata negara dan fungsi ekonomis anggaran. Kontrol oleh parlemen dan pendapat umum mengenai penyesuaian kebijaksanaan pemerintah kepada perubahan keadaan-keadaan menghendaki penyusunan anggaran yang teratur dan yang saat-saatnya tidak jauh berbeda satu dari yang lain dan umumnya adalah satu tahun, yang dikenal dengan "tahun anggaran". UUD 1945 pasal 23 ayat (1) menentukan jangka waktu satu tahun.
2. Asas universalitas Pengeluaran sebagai akibat dijalankannya secara konsisten hak budget parlemen harus dimasukkan ke dalam anggaran, hingga tiada suatu aktivitas Pemerintah yang berada di luar kontrol parlemen. Anggaran demikian adalah anggaran bruto, artinya tiada percampuran atau kompensasi antara pengeluaran dan penerimaan.

¹¹C.S.T Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pokok-Pokok Pengetahuan Hukum Dagang. Indonesia*, Sinar Grafika, Cetakan Keempat, Jakarta, Mei 2008, hlm. 119.

¹²Subagio, *Hukum Keuangan Republik Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 1991, hlm. 67-76..



Kompensasi (anggaran netto) akan mengakibatkan sebagian pengeluaran berada di luar kontrol parlemen. Dalam rangka ini perlu disebut asas non afektasi, artinya pengeluaran tertentu tidak diikatkan pada pendapatan tertentu.

3. Asas kesatuan Anggaran negara dan anggaran tersendiri untuk perusahaan-perusahaan harus disusun dan harus disimpulkan dalam satu dokumen. Anggaran perusahaan adalah anggaran bruto, sedangkan saldonya dimuat dalam anggaran negara. Fungsi otorisasi menghendaki pembagian anggaran yang jelas mengenai pengeluaran dan pendapatan menurut satuan organisasi besar atau kecil, yaitu tempat-tempat yang bertanggung jawab untuk pelaksanaan anggaran. Fungsi mikroekonomi menghendaki pembagian yang jelas menurut tempat biaya (satuan organisasi) dan jenis biaya. Fungsi makroekonomi menghendaki susunan yang sejauh mungkin sesuai dengan sistem perhitungan tahunan nasional, yang bahan-bahannya dapat merupakan lampiran penjelasan dari anggaran.
4. Asas Spesialitas Asas ini berarti bahwa dalam penyusunan anggaran, tiap jenis pengeluaran untuk tiap satuan organisasi dimuat satu pasal anggaran, sehingga dijamin bahwa pembuat undang-undang memberikan kuasanya untuk tiap golongan jenis pengeluaran.

Selain asas-asas klasik sebagaimana dikemukakan di atas, terdapat asas-asas baru dalam pengelolaan keuangan negara yang diperkenalkan melalui Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sebagai berikut:

1. Asas akuntabilitas berorientasi pada hasil
Akuntabilitas merupakan kewajiban seseorang atau badan hukum atau pimpinan kolektif organisasi untuk mempertanggungjawabkan dan menjelaskan kinerja dan/atau tindakannya kepada pihak-pihak yang mempunyai hak untuk meminta jawaban serta penjelasan atas hasil seluruh tindakannya tersebut. Keberhasilan atau kegagalan penyelenggaraan misi organisasi dapat diukur melalui evaluasi terhadap kinerja yang dihasilkan.¹³ Penjelasan Pasal 3 angka 7 Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme mendefinisikan asas akuntabilitas sebagai asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Tujuan dari utama akuntabilitas kinerja pada unit-unit pemerintah meliputi dua hal mendasar, yaitu: peningkatan akuntabilitas publik instansi pemerintah dan Peningkatan efisiensi, efektivitas maupun

¹³ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2005, hlm. 137.



produktivitas kinerja organisasi pemerintah yang sekaligus meminimalkan peluang terciptanya korupsi, kolusi dan nepotisme.¹⁴

2. Asas Profesionalitas

Penjelasan Pasal 3 angka 6 Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme mendefinisikan asas profesionalitas sebagai asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Asas profesionalitas dalam pelaksanaan keuangan negara merupakan penerapan prinsip profesionalisme dalam tata kelola keuangan negara untuk mencapai efektivitas dan efisiensi dalam penggunaan keuangan negara. Hal tersebut kiranya juga berkaitan dengan kemampuan untuk melaksanakan fungsi pemerintahan berdasarkan target kinerja yang ditetapkan untuk setiap program/kegiatan pemerintahan.

3. Asas Proporsionalitas Penjelasan Pasal 3 angka 5 UU No. 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme mendefinisikan asas proporsionalitas sebagai asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara. Dikaitkan dengan pelaksanaan keuangan negara, kiranya dapat dimaknai bahwa pelaksanaan keuangan negara sejak dari perencanaan, pelaksanaan sampai pada pertanggungjawabannya harus menjamin terwujudnya keseimbangan antara kebutuhan anggaran dengan sistem pembiayaan yang diperlukan. Berkaitan dengan hal tersebut, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara merupakan prinsip yang menghendaki agar pengelolaan anggaran dapat diakses secara terbuka oleh publik dan stakeholders yang berkepentingan.

Keterbukaan diperlukan untuk mempermudah masyarakat melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan negara. Badan atau lembaga yang dipercaya untuk memegang kekuasaan ketatanegaraan dalam mengaudit keuangan Negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan/BPK, eksistensinya diatur dalam pasal 23E – G Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hasil amandemen terhadap konstitusi telah menghasilkan salah satu ketentuan yang sangat penting untuk menjamin independensi dan kemandirian BPK, yaitu Pasal 2E ayat (1) yang menegaskan bahwa untuk memeriksa pengelolaan keuangan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. Mencermati pengaturan terhadap kewenangan BPK pasca amandemen UUD Negara RI 1945, Jimly Asshiddiqie¹⁵ menyatakan

¹⁴ Rasul Sjahrudin, *Pengintegrasian Sistem Akuntabilitas Kinerja dan Anggaran dalam prespektif UU Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara – Problem dan Solusi Penganggaran di Indonesia*, , 2003, hlm. 8.

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Jakarta: Konpress, 2005, hlm. 195.



bahwa tugas Badan Pemeriksa Keuangan sekarang menjadi makin luas. Ditinjau dari segi objek pemeriksaannya, yaitu terhadap keuangan negara, berkaitan dengan pendefinisian secara luas pengertian keuangan negara yang mencakup 9 (sembilan) kelompok pengertian, maka pengertian kekayaan negara yang menjadi ruang lingkup wewenang pemeriksaan BPK juga mengalami perluasan mencakup kesembilan kelompok pengertian kekayaan negara tersebut¹⁶. Pasal 2 Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara mengatur bahwa 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.

Kewenangan BPK dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara adalah melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara

3. Pentingnya Harmonisasi Hukum Keuangan Negara dan Kekayaan Negara yang Dipisahkan pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Persero

a. Disharmonisasi Hukum Makna Keuangan Negara

1) Menurut Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Dalam UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, khususnya pasal 1 ayat 1 dinyatakan bahwa pengertian Keuangan Negara adalah semua hak dan

¹⁶ *ibid*, hlm. 197.



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.

Untuk memahami pengertian di atas, maka keuangan negara dapat dilihat dari berbagai pendekatan berikut ini, yaitu:

- a) Dari sisi obyek, Keuangan Negara merupakan semua hak dan kewajiban negara dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang dapat dinilai dengan uang, misalnya: kebijakan pemberian ataupun pengurangan subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM) dan kebijakan pemungutan pajak terhadap rakyat, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut, misalnya: dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan kendaraan dinas pejabat negara atau pemerintahan.
- b) Dari sisi subyek, Keuangan Negara merupakan seluruh obyek keuangan negara yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara, misalnya: uang yang ada di kas negara dan barang-barang yang dimiliki oleh pemerintah daerah.
- c) Dari sisi proses, Keuangan Negara merupakan seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek keuangan negara mulai dari perumusan kebijakan, penetapan regulasi, penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Negara/Daerah (APBN/APBD) sampai dengan pertanggungjawaban APBN/APBD.
- d) Dari sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek keuangan negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

2) Menurut Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Perbendaharaan Negara di Indonesia dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 memuat ketentuan mengenai pengelolaan dan pertanggungjawaban Keuangan Negara dalam rangka pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja



Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 29 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 merupakan penjabaran lebih lanjut aturan-aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 ke dalam asas-asas umum pengelolaan keuangan negara. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum di bidang administrasi keuangan negara. Dalam Undang-Undang tersebut ditetapkan bahwa Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.

Ruang lingkup Perbendaharaan Negara meliputi:

- a) Pelaksanaan Pendapatan Negara dan Belanja Negara;
 - b) Pelaksanaan Pendapatan Daerah dan Belanja Daerah;
 - c) Pelaksanaan Penerimaan Negara dan Pengeluaran Negara;
 - d) Pelaksanaan Penerimaan Daerah dan Pengeluaran Daerah;
 - e) Pengelolaan Kas Negara;
 - f) Pengelolaan Piutang Negara, Utang Negara, Piutang Daerah, dan Utang Daerah;
 - g) Pengelolaan Investasi, Barang Milik Negara, dan Barang Milik Daerah;
 - h) Penyelenggaraan Akuntansi dan Sistem Informasi Manajemen Keuangan Negara/Daerah;
 - i) Penyusunan Laporan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN/APBD;
 - j) Penyelesaian Kerugian Negara dan Kerugian Daerah;
 - k) Pengelolaan Badan Layanan Umum;
 - l) Perumusan Standar, Kebijakan, Serta Sistem dan Prosedur yang Berkaitan dengan Pengelolaan Keuangan Negara Dalam Rangka Pelaksanaan APBN/APBD.
- 3) Menurut Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999, tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi**

Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999, tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001, tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999, tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, menggunakan rumusan keuangan negara yang sama dengan rumusan yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003, tentang Keuangan Negara. Prinsip perluasan ruang lingkup keuangan negara dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 dan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003, bahwa keuangan negara tidak sekedar uang, anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) dan yang berada dalam penguasaan langsung pemerintah, tetapi suatu hak yang dapat dinilai dengan uang. Dalam penjelasan Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001 menjelaskan, bahwa keuangan negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau tidak dipisahkan yang langsung dalam penguasaan pemerintah maupun yang dipisahkan dalam badan hukum. Di samping itu, termasuk keuangan negara adalah hak dan kewajiban yang timbul karena: a. berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara baik ditingkat pusat maupun 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 negara.

4) Menurut Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

Pengertian keuangan negara di atas berbenturan norma yang dapat dikatakan sebagai disharmoni pengaturan keuangan negara dalam Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003, tentang Badan Usaha Milik Negara. Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003, tentang Badan Usaha Milik Negara menyatakan bahwa Perusahaan Persero yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Karakteristik suatu badan hukum adalah pemisahan harta kekayaan badan hukum dari harta



kekayaan pemilik dan pengurusnya. Dengan demikian suatu Badan Hukum yang berbentuk Perseroan Terbatas memiliki kekayaan yang terpisah dari kekayaan Direksi (sebagai pengurus), Komisaris (sebagai pengawas), dan Pemegang Saham (sebagai pemilik). Begitu juga kekayaan yayasan sebagai Badan Hukum terpisah dengan kekayaan Pengurus Yayasan dan Anggota Yayasan, serta Pendiri Yayasan. Selanjutnya kekayaan Koperasi sebagai Badan Hukum terpisah dari Kekayaan Pengurus dan Anggota Koperasi. BUMN yang berbentuk Perum juga adalah Badan Hukum. Pasal 35 ayat (2) Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003, tentang Badan Usaha Milik Negara menyatakan, Perum memperoleh status Badan Hukum sejak diundangkannya Peraturan Pemerintah tentang pendiriannya. Berdasarkan hal-hal tersebut di atas kekayaan BUMN Persero maupun kekayaan BUMN Perum sebagai badan hukum bukan kekayaan negara.

b. Harmonisasi Hukum Keuangan Negara

Melalui harmonisasi hukum baik secara vertikal maupun horisontal akan diketahui mengenai makna keuangan negara dan kekayaan negara yang dipisahkan pada kekayaan BUMN Persero maka kerugian negara dapat diketahui dengan pasti dan dapat diambil langkah hukum selanjutnya.

Harmonisasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai upaya mencari keselarasan.¹⁷ dalam *websters new twentieth century dictionary*, *harmonization* diartikan *the act of harmonizing*. Kata harmonisasi sendiri berasal dari kata harmoni yang dalam bahasa Indonesia berarti pernyataan rasa, aksi, gagasan dan minat: keselarasan, keserasian¹⁸ Harmoni dalam bahasa Inggris disebut *harmonize*, dalam bahasa Prancis disebut dengan *harmonie*, dan dalam bahasa Yunani disebut *harmonia*. *Harmonize* penjelasan menurut *websters new twentieth century dictionary* adalah “*a fitting together, agreement, to exist in peace and friendship as individuals or families (1) combination of parts into an orderly or proportionate whole (2) agreement in feeling, idea, action, interest etc*”¹⁹ Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Harmonis diartikan sebagai bersangkut paut dengan (mengenai) harmoni; seia sekata. sedangkan mengharmoniskan diartikan menjadikan harmonis, Pengharmonisan adalah proses,

¹⁷Kamus Besar Bahasa Indonesia Online, www.kamusbahasaindonesia.org, diunduh 14 Juni 2017.

¹⁸*Ibid.*

¹⁹*Websters new twentieth century dictionary unabridged second edition – Jean L. McKechnie 1983 hlm 828*



cara, perbuatan mengharmoniskan. Dan Keharmonisan diartikan sebagai perihal (keadaan) harmonis; keselarasan; keserasian. Badan Pembinaan Hukum Nasional Depkumham, memberikan pengertian harmonisasi hukum sebagai kegiatan ilmiah untuk menuju proses perharmonisasian (penyelarasan/kesesuaian/keseimbangan) hukum tertulis yang mengacu pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis dan yuridis.²⁰

Nilai filosofis dapat diartikan apabila kaedah hukum tersebut sesuai dengan cita-cita hukum sebagai nilai positif yang tertinggi. Nilai yuridis yaitu apabila persyaratan formal terbentuknya peraturan perundang-undangan telah terpenuhi. Nilai sosiologis yaitu efektivitas atau hasil guna peraturan perundang-undangan dalam kehidupan masyarakat.²¹ Dan Nilai ekonomis yaitu substansi peraturan perundang-undangan hendaknya disusun dengan memperhatikan efisiensi dalam pelaksanaan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.²²

Dari pengertian tersebut di atas dapat diartikan bahwa harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah proses penyerasian dan penyelarasan antar peraturan perundang-undangan sebagai suatu bagian integral atau sub sistem dari sistem hukum guna mencapai tujuan hukum.²³

Dalam hal cakupan harmonisasi hukum, L.M Gandhi yang mengutip buku *tussen eenheid en verscheidenheid: Opstellen over harmonisatie instaat en bestuurecht* (1988) mengatakan bahwa harmonisasi dalam hukum adalah mencakup penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan pemerintah, keputusan hakim, sistem hukum dan asas-asas hukum dengan tujuan peningkatan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan (*justice, gerechtigheid*) dan kesebandingan (*equit, billijheid*), kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa mengaburkan dan mengorbankan pluralisme hukum kalau memang dibutuhkan.²⁴

Sebagaimana telah dibahas di awal, harmonisasi peraturan perundang-undangan mempunyai arti penting dalam hal peraturan perundang-undangan merupakan bagian integral atau sub sistem dalam sistem hukum suatu Negara sehingga peraturan

²⁰Setio Supto Nugroho, *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang Undangan*, Dokumentasi dan Informasi Hukum, Bagian Hukum, Biro Hukum dan Humas pada Sekretariat Negara, Jakarta, 2009, hlm 4

²¹Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta 2005, hlm 4

²²*Ibid.*

²³*Ibid.*

²⁴Ten Berge dan De Waard, seperti dikutip L.M Gandhi, *Harmonisasi hukum menuju hukum responsif*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, (Jakarta 14 Oktober 1995)



perundang-undangan tersebut dapat saling terkait dan tergantung serta dapat membentuk suatu kebulatan yang utuh. Di Indonesia sistem pembentukan peraturan perundang-undangan dapat ditemukan dalam konstitusi yakni dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.²⁵ Selanjutnya dalam Pasal 22 A Undang-Undang Dasar 1945 mengatur bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Delegasi ketentuan ini ditindaklanjuti dengan pemebentukan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diatur mengenai sistem peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis. Hierarki tersebut dapat ditemukan dalam beberapa rumusan pasal sebagai berikut:

Pasal 2, berbunyi :

Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara.

Pasal 3 Ayat (1), berbunyi :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 7 Ayat (1), berbunyi :

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dengan pengaturan tersebut di atas terlihat hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum adalah sesuai dengan Pembukaan Undang- Undang Dasar 1945 yang

²⁵Setio Spto Nugroho, *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang Undangan*, Dokumentasi dan Informasi Hukum, Bagian Hukum, Biro Hukum dan Humas pada Sekretariat Negara, Jakarta, 2009, hlm 4



menempatkan Pancasila sebagai dasar ideology negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Selanjutnya Undang- Undang Dasar tahun 1945 merupakan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar. Undang- Undang Dasar merupakan norma dasar bagi norma-norma hukum di bawahnya.²⁶

Hirarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar Tahun 1945 adalah sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) tersebut di atas. Hirarki atau tata urutan peraturan perundangundangan tersebut mempunyai arti penting dalam hal kekuatan hukum peraturan perundang-undangan tersebut. Hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (2), yang berbunyi: "Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)".

Dengan ketentuan ini maka telah jelas diatur kekuatan hukum dan kekuatan mengikat dari masing-masing peraturan perundang-undangan. Materi peraturan perundang-undangan tidak boleh mengandung substansi yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Materi peraturan perundang-undangan hanya dapat membuat aturan yang bersifat merinci dan melaksanakan peraturan perundangan di atasnya. Dalam hal ini berlaku asas *lex superiori delogat legi inferiori*, yang berarti Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan/ mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Sehingga dalam penyusunannya pembentuk peraturan perundang-undangan harus memastikan bahwa materi yang diatur dalam peraturan perundangundangan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.²⁷

Sebagai contoh adalah ketentuan pasal-pasal dalam suatu Peraturan Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan pasal-pasal dalam suatu Undang-Undang, ketentuan pasal-pasal dalam suatu Peraturan Presiden tidak boleh bertentangan dengan ketentuan pasal-pasal dalam suatu Peraturan Pemerintah dan seterusnya. Pembentuk peraturan perundang-undangan wajib menyusun suatu peraturan perundang-undangan secara selaras dengan pasal-pasal dalam peraturan

²⁶*Ibid*, hlm 6

²⁷*Ibid*, hlm 6



perundang-undangan yang lebih tinggi yang merupakan pasal yang menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Hal inilah yang disebut dengan harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan, yakni harmonisasi peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain dalam hierarki yang berbeda.²⁸

Arti penting harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan ini adalah bahwa dalam sistem hukum Indonesia peraturan perundangundangan tersebut dapat diuji oleh kekuasaan kehakiman.

Pasal 24 c Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan:

"Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutuskan pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum"

Pasal 12 ayat (1) a Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang kekuasaan kehakiman Jo. Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan:

"Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945"

Pasal 24 A ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, menyatakan:

"Mahkamah agung berkenan mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang"

Pasal 11 ayat (2) Huruf b Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, menyatakan:

"Mahkamah Agung mempunyai kewenangan: menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang"

Dengan pengaturan sebagaimana tersebut di atas maka suatu undang-undang dapat dimintakan *Judicial Review* atau pegujian yudisial kepada Mahkamah Konstitusi sedangkan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dapat dimintakan *Judicial Review* atau pegujian yudisial kepada Mahkamah Agung jika di

²⁸*Ibid*, hlm 7

dalamnya terdapat suatu ketentuan yang bertentangan dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang secara hirarki lebih tinggi. Terhadap undang-undang apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa benar terdapat suatu ketentuan di dalamnya yang bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945, maka Mahkamah Konstitusi dapat mengeluarkan putusan untuk membatalkan ketentuan yang dimaksud dan menyatakannya tidak berkekuatan hukum tetap. Begitu pula dengan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang apabila Mahkamah Agung berpendapat bahwa benar terdapat suatu ketentuan di dalamnya yang bertentangan dengan ketentuan dalam undang-undang, maka Mahkamah Agung dapat mengeluarkan putusan untuk membatalkan ketentuan yang dimaksud dan menyatakannya tidak berkekuatan hukum tetap.²⁹

Dalam hal inilah harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan mempunyai peranan penting. Selain berfungsi membentuk peraturan perundang-undangan yang saling terkait dan tergantung serta membentuk suatu kebulatan yang utuh, harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai tindakan *preventif* guna mencegah terjadinya *Judicial Review* suatu peraturan perundang-undangan karena jika hal ini terjadi maka akan timbul berbagai macam kerugian baik dari segi biaya, waktu, maupun tenaga. Dari segi biaya peraturan perundang-undangan tersebut dalam penyusunannya dibiayai dari dana APBN yang tidak sedikit, dari segi waktu proses penyusunannya membutuhkan waktu yang tidak sebentar bahkan dapat memakan waktu bertahun-tahun, sedangkan dari segi tenaga dalam penyusunan peraturan perundang-undangan dibutuhkan banyak energi, konsentrasi, dan koordinasi dari pembuat peraturan perundang-undangan tersebut. Dengan adanya proses harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan yang baik maka potensi berbagai kerugian di atas dapat dicegah.³⁰

Di samping harmonisasi vertikal tersebut di atas di dalam penyusunan peraturan perundang-undangan harus diperhatikan pula harmonisasi yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan dalam struktur hirarki yang sama atau sederajat. Jenis harmonisasi ini disebut dengan Harmonisasi Horinsontal peraturan perundang-undangan. Harmonisasi horisontal berangkat dari asas *lex posterior*

²⁹*Ibid*, hlm 8

³⁰*Ibid*, hlm 8-9

delogat legi priori yang artinya adalah suatu peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan/ mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lama dan asas *lex specialist delogat legi generalis* yang berarti suatu peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengesampingkan/mengalahkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum. Harmonisasi Horizontal peraturan perundang-undangan yang dilandasi kedua asas tersebut sangat penting artinya dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan dikarenakan pada hakikatnya suatu peraturan perundang-undangan merupakan bentuk pengaturan yang lintas sektoral dan tidak dapat berdiri sendiri. Di dalam peraturan perundang-undangan tersebut terdapat berbagai sektor dan bidang hukum yang berbeda-beda namun saling kait mengkait dan terhubung satu sama lain sehingga dibutuhkan suatu pengaturan yang komprehensif, bulat dan utuh.

Pembentuk peraturan perundang-undangan dalam hal ini perlu berkoordinasi dengan instansi yang terkait dengan substansi yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut. Jika proses Harmonisasi Horizontal peraturan perundang-undangan ini gagal dilaksanakan maka akan tercipta kondisi tumpang tindihnya antar sektor dan bidang hukum dalam sistem hukum suatu negara. Kondisi ini akan berdampak sangat masif dan berbahaya karena dapat menciptakan ketidakpastian hukum dan ambiguitas dalam penerapan peraturan perundang-undangan tersebut yang pada akhirnya menggagalkan tujuan hukum untuk mengabdikan pada tujuan negara yakni menciptakan kesejahteraan dan kebahagiaan bagi rakyatnya.

Harmonisasi Horizontal peraturan perundang-undangan tersebut dilakukan berdasarkan asas *Lex Posterior Delogat Legi Priori* terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang berada dalam hierarki yang sama dan sederajat dan dalam prakteknya diatur dalam ketentuan penutup pada suatu peraturan perundang-undangan. Dalam ketentuan penutup suatu peraturan perundang-undangan diatur status peraturan perundang-undangan yang sudah ada apakah dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau dinyatakan tidak berlaku sama sekali. Ketentuan ini sangat penting guna mengatur dan menata berbagai aspek dan bidang hukum yang terkait dengan peraturan perundang-undangan tersebut sehingga tidak terjadi dualisme pengaturan suatu aturan hukum yang sama dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Sedangkan penerapan *Lex Specialist Delogat legi Generalis* dalam

Harmonisasi Horisontal diperlukan guna membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang mempunyai bentuk dan karakteristik khusus dan berbeda (*sui generis*) dengan peraturan perundang-undangan yang lain guna mencapai tujuan tertentu.³¹

Di samping kedua jenis harmonisasi di atas ketentuan peraturan perundang-undangan juga harus diharmonisasikan dengan asas pembentukan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan. Menurut Hamid S. Atamimi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik ialah asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai bagi penggunaan metode pembentukan yang tepat, dan bagi proses dan prosedur pembentukan yang telah ditetapkan.

Menurut Van der Vlies sebagaimana dikutip oleh Hamid S. Attamimi membedakan 2 (dua) kategori asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginselen van behoorlijk regelgeving*), yaitu asas formal dan asas material.³²

1) Asas-asas formal meliputi:

- a) Asas tujuan jelas;
- b) Asas lembaga yang tepat;
- c) Asas perlunya pengaturan;
- d) Asas dapat dilaksanakan; dan
- e) Asas Konsensus.

2) Asas-asas material meliputi:

- a) Asas kejelasan Terminologi dan sistematika;
- b) Asas bahwa peraturan perundang-undangan mudah dikenali;
- c) Asas persamaan;
- d) Asas kepastian hukum; dan
- e) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.

Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang asas peraturan perundang-undangan dibagi menjadi tiga golongan, yaitu:

1) Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

³¹*Ibid*, hlm 9-10

³²*Ibid*, hlm 10-11



- a. kejelasan tujuan;
 - b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
 - c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
 - d. dapat dilaksanakan;
 - e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
 - f. kejelasan rumusan; dan
 - g. keterbukaan.³³
- 2) Asas materi muatan Peraturan Perundang-undangan
- a. pengayoman;
 - b. kemanusiaan;
 - c. kebangsaan;
 - d. kekeluargaan;
 - e. kenusantaraan;
 - f. bhinneka tunggal ika;
 - g. keadilan;
 - h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
 - i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
 - j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.³⁴
- 3) Asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan.³⁵

Melalui Asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut dapat ditentukan suatu *Ratio Legis* dari peraturan perundang-undangan tersebut, yakni suatu prinsip dasar yang membentuk tujuan umum dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan. *Ratio Legis* inilah yang menjadi kerangka acuan perumusan ketentuan dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai suatu proses penyelarasan atau penyerasian peraturan perundang-undangan yang hendak atau sedang disusun, agar peraturan perundang-undangan yang dihasilkan sesuai

³³Pasal 5 Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

³⁴Pasal 6 Ayat (1) Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

³⁵Pasal 6 Ayat (2) Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.



prinsip-prinsip hukum dan peraturan perundang-undangan yang baik.³⁶ Harmonisasi hukum memegang peran yang strategis dan harus dimulai sejak tahap perencanaan agar memudahkan proses selanjutnya, namun rumit dalam pelaksanaannya karena adanya pluralistik hukum dan perkembangan masyarakat global. Harmonisasi hukum tidak hanya menyangkut hal-hal yang bersifat yang dimaksudkan untuk menghindari pengaturan yang tumpang tindih atau saling bertentangan, tetapi lebih dari itu agar peraturan perundang-undangan yang dilahirkan dan kemudahan hukum positif dapat menjalankan fungsinya dengan baik dalam masyarakat.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan, tidak hanya terbatas pada macam atau jenis peraturan perundang-undangan beserta tata urutannya, secara ideal dilakukan terintegrasi, meliputi segala aspek dari paham peraturan perundang-undangan, yaitu: a) Pengertian umum peraturan perundang-undangan, b) Makna tata urutan peraturan perundang-undangan, c) Fungsi tata urutan peraturan perundang-undangan, d) Penamaan masing-masing peraturan perundang-undangan, e) Pengertian masing-masing peraturan perundang-undangan, dan f) Hubungan norma peraturan perundang-undangan dengan norma hukum yang lain.

Berdasarkan pengertian mengenai Harmonisasi Hukum tersebut, fungsi *Applied Theory* "Teori Harmonisasi Hukum", dalam penelitian ini sebagai teori yang langsung diterapkan dalam praktek. Teori ini dipergunakan untuk, (1) membedah kedudukan *audit investigatif* pada kekayaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Persero dalam menghitung kerugian negara dalam hukum pembuktian Indonesia (2) membedah pengaturan *audit investigatif* pada kekayaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Persero dalam hukum pembuktian Indonesia.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

- a. Terdapat diharmonisasi makna keuangan negara dan kekayaan negara yang dipisahkan dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003, tentang Keuangan Negara; Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004, tentang Perbendaharaan Negara;

³⁶Pasal 5 Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi: a. kejelasan tujuan; b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; d. dapat dilaksanakan; e. kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. kejelasan rumusan; dan g. keterbukaan.



Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003, tentang Badan Usaha Milik Negara; berkaitan dengan Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999, tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001, tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999, tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

- b. Kenyataan yang terjadi sekarang khususnya dalam tindakan penegakan hukum, tidak ada pemisahan yang tegas status negara dalam pengelolaan kekayaan BUMN/Persero. Apakah sebagai penyelenggara pemerintahan atau sebagai pelaku usaha (investor). Investasi negara pada BUMN/Persero belum diperlakukan sama dengan halnya investasi oleh swasta pada perseroan terbatas. Hal ini berdampak krusial khususnya menyangkut kerugian negara. Permasalahan ini acapkali membuat takut direksi BUMN/Persero untuk mengambil keputusan dengan alasan apabila kebijakan yang mereka ambil ternyata berdampak merugikan maka mereka akan dihadapkan kepada ancaman tindak pidana korupsi.

2. Saran

- a. Melakukan harmonisasi perumusan keuangan negara dan kekayaan negara yang dipisahkan dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003, tentang Keuangan Negara; Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004, tentang Perbendaharaan Negara; Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003, tentang Badan Usaha Milik Negara; berkaitan dengan Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999, tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001, tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999, tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kegiatan harmonisasi hukum dilakukan dalam tataran praktis, yaitu tataran kegiatan pembentukan hukum dan tataran kegiatan penerapan hukum. Dalam tataran pembentukan hukum, harmonisasi hukum berkaitan dengan pembagian dan pembatasan wewenang pembentukan aturan hukum. Dalam tataran penerapan hukum, harmonisasi hukum berkaitan dengan penyelesaian konflik norma baik konflik vertical *lex*



superior – lex inferior, maupun konflik horinzontal *lex posterior – lex prior* dan *lex specialis – lex generalis*.

- b. Perlu ada pemisahan tegas antara status negara selaku pelaku usaha dengan status negara selaku penyelenggara pemerintah. BUMN selaku badan usaha yang salah satu tujuannya adalah memupuk keuntungan selalu dihadapkan pada resiko kerugian. Negara selaku pemegang saham otomatis mengetahui resiko ini karena salah satu ciri khas dari perseroan terbatas adalah kemudahan untuk mengetahui resiko akibat kegiatan usaha yaitu sebatas dari saham yang dimiliki. Artinya untung atau rugi bisa diprediksi menurut ilmu ekonomi/bisnis. Ketika untung maka negara selaku pemegang saham akan diuntungkan namun apabila rugi maka hal inipun akan ditanggung pemegang saham bisa berupa turunnya pendapatan/deviden yang diterimanya. Namun perlu dicatat negara dalam hal ini bukan selaku penyelenggara pemerintahan namun sebagai pelaku usaha maka Negara dalam konteks hukum publik tidak dirugikan.

DAFTAR PUSTAKA

- Adrian Sutedi, *Buku Pintar Hukum Perseroan Terbatas*, Jakarta: Raih Asa Sukses, 2015.
- Arifin P. Soeria Atmadja (III)., *"Keuangan Publik Dalam Perspektif Teori, Praktik, dan Kritik"*, Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005, dalam *Jurnal Hukum Perbankan dan Kebangsentralan*, 42 Vol. 3 No. 3, Desember 2005.
- HAW Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002.
- C.S.T Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pokok-Pokok Pengetahuan Hukum Dagang. Indonesia*, Sinar Grafika, Cetakan Keempat, Jakarta, Mei 2008.
- Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Jakarta: Konpress, 2005, hlm. 195.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia Online, www.kamusbahasaindonesia.org.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005.
- Purnadi Purbacaraka, Agus Brotosusilo, *Sendi-sendi Hukum Perdata*, CV Rajawali, Jaskarta, 1983.



Rasul Sjahrudin, *Pengintegrasian Sistem Akuntabilitas Kinerja dan Anggaran dalam prespektif UU Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara – Problem dan Solusi Penganggaran di Indonesia*, 2003.

Setio Sapto Nugroho, *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang Undangan, Dokumentasi dan Informasi Hukum, Bagian Hukum, Biro Hukum dan Humas pada Sekretariat Negara*, Jakarta, 2009.

Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika Offset, Jakarta, 2005.

Subagio, *Hukum Keuangan Republik Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 1991.

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta 2005.

Ten Berge dan De Waard, seperti dikutip L.M Gandhi, *Harmonisasi hukum menuju hukum responsif*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesi, (Jakarta 14 Oktober 1995).

W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2008.

Websters new twentieth century dictionary unabridged second edition – Jean L. McKechnie 1983.

Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003, tentang Keuangan Negara.

Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004, tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003, tentang Badan Usaha Milik Negara.

Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999, tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001, tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999, tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.