



# HUKUM ANGGARAN DAN KEUANGAN NEGARA



Hj. Elda Aldira Laniza Zainal, SH., M.E.Sy

# HUKUM ANGGARAN DAN KEUANGAN NEGARA



Hj. Elda Aldira Laniza Zainal, SH, M.E.Sy



# Hukum Anggaran dan Keuangan Negara

Copyright © PT Cipta Gadhing Artha, 2020

## Penulis:

Elda Aldira Laniza Zainal

**ISBN: 978-623-6518-30-4**

## Editor:

Yuche Yahya Sukaca

## Penyunting dan Penata Letak:

Istiqomah

## Desain Sampul:

Wawan

## Penerbit:

PT Cipta Gadhing Artha

## Redaksi:

Centennial Tower Level 29, Jl. Gatot Subroto No.27,  
RT.2/RW.2, Karet Kuningan, Kecamatan Setiabudi, Kota  
Jakarta Selatan, Daerah Khusus Ibukota Jakarta 12950

Web : <http://terbit.in>

E-mail : [pracetak@terbit.in](mailto:pracetak@terbit.in)

WhatsApp : +62811354321

Cetakan Pertama, November 2020

429 halaman; 14 x 20 cm

Hak cipta dilindungi undang-undang  
Dilarang memperbanyak maupun mengedarkan buku dalam  
bentuk dan dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit  
maupun penulis



# Kata Pengantar

---



Alhamdulillah atas Ridho-Nya maka buku ajar yang sangat sederhana ini dapat tersusun. Maksud dibuatnya buku ajar ini adalah sebagai pegangan untuk mata kuliah Hukum Anggaran dan Keuangan Negara bagi mahasiswa S1 khususnya, umumnya masyarakat yang ingin mengetahui seluk beluk tentang Hukum anggaran dan Keuangan Negara.

Kalaupun terdapat kekeliruan disana sini mohon kiranya diberi kritik yang membangun demi penyempurnaan dalam perkembangan ilmu pengetahuan.

Terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu dalam pembuatan buku ajar yang sederhana ini. Mudah-mudahan apa yang terdapat didalamnya akan sangat bermanfaat pada mahasiswa sebagai ladang tempat pengabdian.

Akhir kata semoga buku ini bermanfaat bagi semua pihak.

Jakarta, Oktober 2020

Penulis



# Daftar Isi

Kata Pengantar .....	3
Daftar Isi .....	4
Bab I Pendahuluan.....	6
A. Pengertian Keuangan Negara Dalam UUD 1945 ..	6
B. Mengkritisi Undang-Undang Keuangan Negara .....	16
C. Hubungan Anggaran dan Keuangan Publik .....	22
Bab II Keuangan Negara dan Perbendaharaan Negara ....	53
A. Keuangan Negara .....	53
B. Pengertian, Fungsi dan Tujuan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) .....	58
C. Contoh Kasus dan Putusan Pengadilan .....	66
D. Keuangan Negara Dalam Undang-Undang.....	71
Bab III. Implikasi Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Ruang Lingkup Keuangan Negara .....	93
Bab IV. Kerugian Negara .....	128
A. Pengertian Kerugian Negara .....	128
B. Kerugian Keuangan Negara.....	130
C. Peran Strategis Bank Indonesia .....	141
D. Konsep Kerugian Keuangan Negara .....	149
E. Aspek Pertanggung Jawaban Pengelolaan Keuangan Negara.....	156
Bab V. BUMN .....	160
A. Pengertian Fungsi dan Bentuk-Bentuk BUMN.....	160
B. Fungsi BUMN .....	160
C. Fungsi Badan Usaha Milik Negara .....	161
D. Bentuk-Bentuk BUMN .....	161
E. Manfaat BUMN (Badan Usaha Milik Negara) .....	164
F. Status Hukum Anak Perusahaan BUMN .....	164

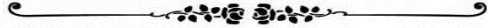


G. Pengelolaan Keuangan Negara dan Good Government .....	167
H. Marwah Keuangan Negara .....	183
I. Rekomendasi .....	185
J. Kewenangan Menteri Keuangan Pada Persero, Perum, dan Perjan Kepada Meneg BUMN.....	187
K. Bumn Sebagai Kekayaan Negara yang Dipisahkan .....	189
Bab VI. Sistem Akuntansi Negara Berkembang .....	290
A. Akuntansi Anglo - Amerika .....	290
B. Akuntansi di Negara Lain .....	292
C. Akuntansi di Asia.....	296
D. Sistem Akuntansi di Negara Eropa Timur.....	300
Bab VII. Permasalahan Seputar Kerugian Keuangan Negara .....	305
A. Pendahuluan .....	305
B. Pengertian Korupsi.....	306
C. Kaidah – Kaidah dalam Penyelenggaraan Negara. ....	307
D. Kerugian Keuangan Negara dalam Perspektif Pembuktian Hukum Pidana .....	313
E. Penutup.....	323
F. Cara Menentukan Adanya Kerugian Keuangan Negara .....	324
Bab VIII. Siklus Anggaran Negara di Indonesia dan Perbandingan dengan Amerika Serikat Serta Belanda .....	369
A. Siklus Anggaran .....	369
B. Proses Penganggaran di Indonesia (APBN).....	307
C. Kaidah – Kaidah dalam Penyelenggaraan Negara. ....	307
Daftar Pustaka.....	424
Profil Penulis .....	428



# BAB I

## **PENGANTAR HUKUM ANGGARAN DAN KEUANGAN NEGARA**



### **A. PENGERTIAN KEUANGAN NEGARA DALAM UUD 1945**

#### **I. Pengertian Anggaran Negara dan Keuangan Negara**

Mengenai pengertian anggaran negara secara etimologis anggaran berasal dari kata anggar atau kira-kira atau perhitungan dengan demikian kata anggaran (negara) adalah perkiraan atau perhitungan jumlahnya pengeluaran atau belanja yang akan dikeluarkan oleh negara. Di negeri Belanda menurut C Goedhart, anggaran disebut *Begrooting* yang berasal dari bahasa Belanda kuno *Groten* dan berarti mengirakan. Istilah ini kemudian diambil oleh Undang-undang Dasar negeri Belanda 1814. Sedangkan di Inggris anggaran disebut *budget* yang berasal dari bahasa Prancis *Bouge* atau *Bougte* yang berarti tas dipinggang yang terbuat dari kulit, khususnya tas kulit ini digunakan oleh Menteri Keuangan untuk menyimpan surat-surat anggaran.

Didalam Undang-Undang dasar 1945 istilah anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) terdapat dalam Pasal 23 ayat 1 pada amandemen ketiga yang menyatakan "*Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan*



*bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”*

Istilah Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara kemudian disingkat APBN yang pada hakekatnya merupakan rencana kerja pemerintah yang akan dilakukan dalam satu tahun dan dituangkan dalam angka-angka. Penggunaan istilah APBN pertama kali dilakukan dalam penyampaian anggaran pemerintah kepada DPR pada tahun 1950.

Dalam perkembangan ilmu hukum, anggaran dapat dimaknai dalam tiga pendekatan yang sebagaimana dikemukakan Arifin P. Soera Atmadja, yaitu :

- a. Anggaran negara dalam pengertian administrasi  
Pendekatan anggaran negara ini diuraikan P. Alons hanya mempunyai pengertian administrasi dimana *“raja sebagai pewaris dan pemegang kekuasaan tunggal ( la conception patrimoniale de l’etat ) yang dapat bertindak sebagai pembuat, pelaksana, sekaligus sebagai pengawas anggaran negara yang dibuatnya.”* Kondisi demikian disebabkan dari pandangan atau sikap pada waktu itu yang menganggap bahwa anggaran negara merupakan masalah pribadi atau perseorangan semata-mata dari raja atau penguasa public yang bersangkutan. Pada masa itu belum ada suatu keharusan untuk melakukan pemisahan kekayaan dalam bentuk kepunyaan privat (*domaine prive*) maupun kepunyaan negara (*damaine public*). Oleh sebab itu, menurut Goedhart, pembiayaan negara digunakan system *sportel* yang dititikberatkan pada bentuk retribusi yang secara seluruhnya dimasukkan ke kas





penguasa publik. Dalam kondisi ini penerimaan dan pengeluaran anggaran negara disusun secara sebagian (*onvelledig*) dan sering tidak memiliki cirri berkala (*peridiciteit*). Dengan kondisi inilah anggaran bersifat penata usahaan belaka yang memperhatikan keseimbangan yang logis antara kedua hal tersebut.

b. Anggaran negara ditinjau dari sudut konstitusi

Salah satu perbuatan hukum pemerintah yang memerlukan control badan legislatif adalah dalam bentuk “hak untuk turut menentukan anggaran negara atau seringkali disebut hak budget badan legislatif.” Dengan adanya hak budget ini, anggaran negara dapat dikontrol atau diawasi oleh DPR terkait pelaksanaan anggaran. Pemberian otorisasi kepada pemerintah untuk melaksanakan pengeluaran dalam batas-batas anggaran yang telah disetujui oleh DPR dapat dijadikan dasar pengawasan bagi DPR. Menurut Arifin P. Soera Atmadja, Hak untuk menentukan anggaran negara dari perwakilan rakyat (*volksvertegen woordiging*) pada umumnya dicantumkan dalam undang-undang dasar atau konstitusi negara yang bersangkutan. Konsep demikian menegaskan pemahaman anggaran negara sebagai wujud kedaulatan rakyat yang dirumuskan dalam konstitusi. Oleh sebab itu terjadi kesalahan dalam ketentuan Pasal 23 ayat 1 UUD 1945 setelah amandemen UUD 1945 yang menyatakan bahwa “*anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara*”, sehingga seperti mengesampingkan esensi anggaran negara dalam pemahaman konstitusi.



- c. Anggaran negara ditinjau dari sudut undang-undang dan peraturan pelaksanaan

Perumusan dan penentuan anggaran negara tidak dapat menggunakan peraturan perundang-undangan dibawahnya UUD 1945 karena ada aspek otorisasi, dimana aspek ini pihak yang melaksanakan anggaran negara secara logis dibebani mempertanggungjawabkan pelaksanaannya. Sedangkan pada UU No 17 tahun 2003 tentang anggaran negara yang didefinisikan sebagai APBN merupakan *“rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh DPR.”* Dalam penjelasan umum UU Nomor 17 tahun 2003 dinyatakan bahwa anggaran negara adalah *“alat akuntabilitas, manajemen dan kebijakan ekonomi. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan negara.”*

Sementara itu, dalam Undang-undang Nomor 1 tahun 2004 tentang perbendaharaan negara, kebijakan anggaran negara dilaksanakan dengan menerapkan empat kaidah penting yaitu :

- ❖ Asas kesatuan yaitu asas yang menghendaki semua pendapatan dan belanja negara/daerah disajikan dalam satu dokumen.
- ❖ Asas universalitas yaitu mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran.
- ❖ Asas tahunan yaitu membatasi masa berlakunya anggaran untuk satu tahun tertentu.



- ❖ Asas spesialisitas yaitu mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terperinci secara jelas peruntukannya.

Dalam kaitannya anggaran negara sebagai Undang-undang Buys berpendapat “penetapan anggaran negara bukanlah perbuatan pembentukan Undang-undang melainkan perbuatan pemerintahan (*geen van bestuur*).” Hal yang paling sedikit sama dikemukakan Wirjono Prodjodikoro yang menyatakan penetapan anggaran negara sebagai bersifat tengah-tengah antara kekuasaan perundang-undangan dan kekuasaan pemerintahan.” Sementara itu, dalam kaitannya dengan anggaran negara dalam pelaksanaan Undang-undang lebih dipandang sebagai obyek hubungan-hubungan hukum yang istimewa (*bijzondere rechtsbetrekking*) yang dapat memungkinkan para pejabat berdasarkan wewenangnya mengadakan pengeluaran, penerimaan negara, menguji kebenaran, memerintahkan pembebanannya, serta menerima, menyimpan, membayar, atau menegeluarkan anggaran negara, dan mempertanggungjawabkannya

## **II. Makna Anggaran Negara dalam Perkembangannya :**

1. Makna anggaran negara dalam pengertian administratif. Karena belum adanya pemisahan yang tegas.
2. Makna anggaran negara dari sudut konstitusi. Dalam sudut konstitusi telah ada TRIAS POLITICA (Montesque) -> Eksekutif, Legeslatif, Yudikatif.



3. Makna anggaran dari sudut UU dan Peraturan pelaksanaannya. Maka dalam menjalankan anggaran tersebut harus dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
4. Makna anggaran dari sudut HTN. Makna anggaran merupakan suatu otorisasi, yang mana suatu anggaran sudah disetujui oleh rakyat yang diwakili oleh DPR yang akan diberikan otorisasi kepada pemerintah, artinya rakyat yang diwakili oleh DPR ialah yang memberikan kewenangan atas penggunaan anggaran, dan setelah pemberian kewenangan tersebut dikontrol oleh rakyat yang diwakili oleh DPR
5. Makna anggaran dari sudut HAN. Negara dalam arti bergerak, fungsi suatu lembaga negara itu sendirilah dalam menjalankan pemerintahan, (merupakan suatu pembagian anggaran untuk menjadikan negara dalam keadaan bergerak).  
Azas-Azas Anggaran Yang Terkandung Dalam Pasal 23 UUD'45 Ayat (1) :
  1. Azas periodik (berkala), setiap tahun.
  2. Azas terbuka (transparan), tersirat (Psl 23 UUD'45)
  3. Azas kedaulatan (psl 12 UUD'45).

Azas anggaran yang terkandung dalam pasal 23 UUD'45 ayat (2) yaitu azas SPESIFIKASI .

Mengkritisi UUD 1945 Amendemen Pasal 23.

Dari Segi Sisitematika :

- Sebelum amandemen hal keuangan hannya terdiri dari 1 BAB yaitu BAB VIII



- Setelah amendemen pasal 23 terdiri dari 2 BAB yaitu :
  - a) BAB VIII mengenai hal keuangan (terdiri dari 5 pasal)
  - b) BAB VIII A mengenai BPK (terdiri dari 3 pasal)
- Sebelum amendemen pasal 23 terdiri dari 5 ayat
- Setelah amendemen pasal 23 terdiri dari 3 ayat

Ayat 1 : Kata-kata “**Sebagai Wujud Dari Pengelolaan Keuangan Negara**”, ini tidak benar/tidak tepat, karena APBN bukan sebagai wujud pengelolaan saja, tetapi lebih dari itu, yang utama adalah sebagai perwujudan “**Kedaulatan**”. Hakekat anggaran ; bahwa pada dasarnya anggaran itu adalah didasarkan pada “kedaulatan”.

Dengan demikian pasal 23 ini meremehkan hak budget DPR (Rakyat) sebagai pemegang kedaulatan. Kata-kata “**Dilaksanakan Terbuka Dan Bertanggungjawab**” Kata-kata ini lebih merupakan perumusan pidato politik belaka/klise bukan bahasa prinsip-prinsip untuk suatu UU.

Pasal 23 UUD 1945: APBN sebagai wujud dari pengelolaan keuangan pada dasarnya, kata pengelolaan tersebut terlalu teknis padahal pengelolaan tersebut harus diganti dengan apa yang menjadi filosofis suatu anggaran yaitu kedaulatan dimana kedaulatan tersebut dipegang oleh rakyat yang diwakili oleh DPR.

UU APBN hanya memiliki bobot formil, karena hanya mengikat pemerintah. DPR memberikan otorisasi untuk menggunakan uang yang telah disetujui. Pasal 23



A: “Pungutan lain yang bersifat memaksa”, Pasal ini tidak jelas maksudnya apa, mungkin dalam hal pemerintahan membutuhkan uang yang bersifat memaksa.

Prinsip / Asas-asas pembuatan perumusan suatu UUD/UU :

- 1) Harus mencerminkan suatu keutuhan dari seluruh peraturan perundang-undangan yang ada.
- 2) Harus ekonomis (tidak bertele-tele).
- 3) Harus menunjukkan pada filosofis/filsafat.
- 4) Harus ada estetika bahasa yaitu dirumuskan secara etis / berseni, jadi diformulasikan secara sederhana.
- 5) Bahwa sistematika dari RUU tidak boleh bertentangan satu sama lainnya baik vertikal maupun horizontal.
- 6) Pengertian dari RUU tersebut tidak menjadi multitafsir.
- 7) Bahwa RUU tersebut harus mencapai tujuannya (doelmatig).

### **III. BADAN HUKUM KAITANNYA DENGAN KEUANGAN NEGARA**

Mempelajari keuangan negara tidak lepas dari badan hukum. Badan hukum dianggap sebagai subjek hukum.

Unsurnya harus ada (syarat-syarat suatu badan hukum / Rechts Person) :

1. Adanya harta kekayaan yang terpisah
2. Mmempunyai tujuan tertentu
3. Mempunyai kepentingan yang stabil
4. Adanya organisasi yang teratur.



#### IV. ANEKA BADAN HUKUM

Penggolongan badan hukum

##### 1. Menurut macam-macamnya

Pembagian hukum menurut macam - macamnya :

- A. Badan hukum orisinil (murni/asli), yaitu negara, contoh yaitu RI berdiri pada tanggal 17 Agustus 1945, terjadinya karena proklamasi bukan karena 1653 KUHPer dan bukan karena penyerahan kedaulatan (berdasarkan hukum eksistensi)
- B. Badan hukum yang tidak orisinil (tidak murni/tidak asli) yaitu badan hukum yang terbentuk karena berdasarkan 1653 KUHPer.

Menurut pasal ini ada 4 jenis badan hukum :

- a. Badan hukum yang didirikan oleh kekuasaan umum, contoh: provinsi, kotapraja, bank-bank yang didirikan oleh negara.
- b. Badan hukum yang diakui oleh kekuasaan umum, contoh: perseroan, gereja-gereja, subak dibali.
- c. Badan hukum yang diperkenankan karena diizinkan
- d. Badan hukum yang didirikan untuk suatu maksud atau tujuan tertentu..
  - Badan hukum 1 dan 4 dinamakan pula badan hukum dengan konstruksi keperdataan. Contoh seperti badan hukum publik
  - Badan hukum perdata  
Untuk parpol dan Perseroan Terbatas (PT).



## 2. Menurut jenis-jenisnya

Pembagian badan hukum menurut jenis-jenisnya: membedakan badan hukum publik dan badan hukum perdata :

- a. Dilihat dari cara pendiriannya
- b. Dilihat dari lingkungan kerjanya
- c. Mengenai wewenangnya berhak atau tidak penguasa membuat suatu keputusan atau peraturan yang mengikat umum, jika ada wewenang publik maka dia adalah badan hukum publik.

## 3. Pembagian hukum menurut sifatnya

Ada 2 macam, yaitu :

- a. Koperasi: merupakan badan hukum yang beranggota
- b. Yayasan : tidak ada anggota, yang ada hanya pengurus.

Ajaran lingkup laku Gebiedsleer dalam memahami Rechts Person.

- Rechts Gebied : mempunyai lingkungan kuasa hukum sendiri berbeda dengan kuasa hukum negara/daerah.
- Ruimtete Gebied : Merupakan batas ruang antar badan hukum satu dengan badan hukum yang lainnya
- Tijds Gebied : Jangka waktu panjang/stabil.

Dengan kerangka berpikir seperti ini baru kita dapat mendefinisikan yang mana keuangan : Daerah, Negara (sebagai badan hukum publik) dan perusahaan (sebagai badan hukum privat) dengan baik.

Badan Hukum Mempunyai hak dan kewajiban :





- a. Keuangan Negara
- b. Keuangan Daerah
- c. Keuangan Badan Usaha Milik Negara (BUMN)
- d. Keuangan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)
- e. Keuangan Layanan Umum, (Perjan). Bukan Perusahaan tp bagian dari departemen yang melakukan pelayanan sosial.

Persoalan hukum oleh Logemann pada umumnya bisa dibagi dalam :

1. Persoonsleer (Persoalan Kepribadian)  
Yang meliputi hak dan kemampuan bertindak dalam lalulintas hukum (Rechts dan Handelingsbevoogheid)
2. Gebiedsleer (persoalan lingkungan kekuasaan)  
Yang membatasi lingkungan hukum (geldingsfeer van het recht) yang terdiri dari:
  - a. Tijdsgebied : yakni mengenai waktu yang menimbulkan hukum antara waktu
  - b. Grondgebied / Ruimtegebied yakni yang mengenai ruang / wilayah / batas
  - c. Personengebied : yakni mengenai orang / kelompok orang / badan hukum.

## **B. MENKRITISI UNDANG-UNDANG KEUANGAN NEGARA**

Negara menurut macamnya merupakan badan hukum publik karena eksistensinya atau pendiriannya dengan cara proklamasi atau juga disebut badan hukum orisinil, dan ada juga negara yang merupakan badan hukum yang tidak orisinil atau tidak murni karena sengaja untuk didirikan atau dibentuk.



Negara bagaikan 2 sisi mata uang artinya dapat menjadi badan hukum publik dan dapat juga bertindak sebagai hukum privat :

- Negara sebagai badan hukum publik bertindak saat membuat suatu peraturan yang mengikat umum
- Negara sebagai badan hukum privat ketika negara bertindak saat membeli suatu barang atau saham kepada badan hukum privat sehingga secara otomatis negara tunduk pada hukum privat.

Teori tentang pemberlakuan hukum :

1. Filosofis : bahwa kaedah hukum tersebut sesuai dengan cita-cita hukum
2. Yuridis : kepastian hukum dan tidak multitafsir
3. Sosiologis : bahwa setiap peraturan yang dibuat dapat dilaksanakan masyarakat atau tidak dan dapat diterima oleh masyarakat atau tidak

Didalam UU Keuangan negara No. 17/2003 tidak jelas dibedakan mengenai badan hukum-badan hukum ini. Hal ini diatur pula pada pasal 2 i ; yang menyebutkan “kalau ada swasta menerima fasilitas dari negara termasuk keuangan negara”.

Jadi dalam membuat hukum positif hendaknya harus berdasarkan penelitian akedemik. Harus ada pembedaan Keuangan Negara, Keuangan Daerah dan kapan uang sebagai lingkup badan hukum privat, kita tidak menggunakan peraturan yang berlaku bagi perseroan untuk diberlakukan kepada negara atau sebaliknya.

### **1. Asas Universalitas :**

Mengharuskan setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran .

Contoh : Pajak harus masuk kas negara dulu, oleh karena itu digunakan sistem pembukan



Bruto. Pembukuan perusahaan menggunakan sistem pembukuan Neto, ini tidak mungkin dilakukan untuk negara.

Tindakan hukum (RECHTS HANDELING) akan menimbulkan akibat hukum, akibat hukum (RECHTS GEVOLG) akan menimbulkan fakta hukum (RECHTSFEIT). Negara melakukan perbuatan hukum yang menimbulkan akibat transformasi hukum, dan faktanya adalah uang negara sudah menjadi uang privat. Sebaliknya uang yang dibayar badan hukum privat masuk ke kas negara menjadi uang negara, maka ketentuan privat tidak berlaku.

Transformasi status hukum uang negara – menjadi uang privat yaitu disaat penyertaan modal pemerintah menjadi uang swasta tunduk pada ketentuan privat, sebaliknya juga laba usaha kena pajak masuk ke kas negara maka tunduk kepada ketentuan keuangan negara.

Transformasi status hukum Keuangan Negara menjadi Keuangan Daerah, Negara sebagai badan hukum Publik (keuangan negara, UU 17/2003 JO UU 1/2004 JO UU 15/2004, UU APBN, Asas Universalitas, Asas inkompatibel, Asas kas/Akrual tunduk pada UU 40/2007).

Daerah sebagai Hukum Publik, Keuangan Negara (PP 105/2000 JO PP 106/2000 tentang pengelolaan dan pertanggungjawaban, Asas universalitas, Asas inkompatibel, Asas kas. Jadi pada saat Negara mentransfer dana ke daerah maka dana yang ditransfer tersebut tunduk pada peraturan keuangan daerah, dan sebaliknya Pertanggungjawaban dana Dekonsentrasi,



dan dana pembantuan, daerah harus tunduk pada peraturan keuangan negara.

Para penyelenggara Keuangan negara yang dijalankan di Indonesia sekarang menganut sistem administrasi keuangan yang terdiri dari 2 yaitu:

1. Pengurusan Umum, atau disebut juga pengurusan administrasi (Administratief Beheer)
2. Pengurusan Khusus, atau disebut juga Pengurusan Bendaharawan (mtabel Beheer)

## **2. Pengurusan Umum**

Pengurusan Umum meliputi wewenang Otorisasi dan wewenang ordonator. Wewenang ini ada pada Presiden dan pejabat-pejabat tertentu penguasa keuangan negara. Tetapi oleh presiden kewenangan tersebut ia delegasikan kepada menteri-mentrinya.

Kewenangan Otorisasi adalah kewenangan untuk mengambil keputusan yang dapat mengakibatkan uang negara berkurang atau bertambah.

Otorisasi dapat diklasifikasikan menjadi 2 macam yaitu:

- Otorisasi Umum, yaitu otorisasi yang lazim berbentuk peraturan umum, contohnya Peraturan pensiun, UU Pajak, Peraturan Gaji Pegawai Sipil. Melalui otorisasi umum uang negara keluar secara tidak langsung.
- Otorisasi Khusus, yaitu yang berbentuk Surat Keputusan (SK) yang khususnya mengikat orang atau pihak tertentu, misalnya SK Pegawai Negeri dan Otorisasi untuk proyek. Melalui otorisasi khusus uang negara keluar secara langsung.



### **3. Sistem Perencanaan Anggaran Negara**

Pasal 13 UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara :

- a. Pemerintah Pusat menyampaikan pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro tahunan anggaran berikutnya kepada DPR selambat-lambatnya bulan Mei tahun berjalan.
- b. Pemerintah Pusat dan DPR membahas kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal yang diajukan oleh Pemerintah Pusat dalam pembicaraan pendahuluan RAPBN tahun anggaran berikutnya.
- c. Berdasarkan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal, Pemerintah Pusat bersama-sama DPR membahas kebijakan umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian negara atau lembaga dalam penyusunan usul-undang anggaran.

Pasal 14 UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara :

- a. Dalam rangka penyusunan RAPBN, menteri atau pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran atau pengguna barang menyusun rancangan kerja dan anggaran kementerian negara atau lembaga (RKA-KL) tahun berikutnya.
- b. RKA tersebut disampaikan kepada DPR untuk dibahas bersama dalam pembicaraan pendahuluan RAPBN.
- c. Hasil pembahasan RKA disampaikan kepada Menkeu sebagai bahan penyusunan RUU-APBN tahunan.



Subjek hukum terdiri dari :

1. Badan hukum negara (original)
2. Badan hukum daerah (derevatif)
3. Badan hukum BUMN dan BUMD (derevatif)

Persatuan sepak bola bukanlah badan hukum tetapi pihak-pihak atau anggota-anggota didalamnya merupakan subjek hukum.

Status badan hukum negara dan daerah:

- a. Negara dan daerah merupakan badan hukum monoliet
- b. Negara dan daerah merupakan badan hukum Sui generis
- c. Transformasi status dan fungsi hukum keuangan negara dan keuangan daerah akibat imperatif lingkungan kuasa hukum (rechtsgebied) bukan akibat menundukkan diri secara sukarela (vrijwliige onderwerping)

Perbedaan wewenang dan kewenangan adalah wewenang merupakan kompetensi sedangkan kewenangan adalah otoriti. Perbedaan secara kedap air (water dicht) antara hukum publik dan hukum perdata membawa implikasi konsekuensi yuridis dan praktis.

Adanya perbedaan antara badan hukum publik dan badan hukum perdata :

- Adanya kepastian hukum dan keadilan
- UUD 1945 sebagai dasar negara harus visionair bukan missionair
- Perlu diadakan perubahan UUD 1945 dan Undang-undang organiknya yang berkaitan dengan keuangan.

Apabila transformasi keuangan negara kedaerah melalui dekosentrasi maka keuangan tersebut



masih diatur oleh UU APBN, namun apabila transformasi keuangan negara ke daerah melalui DAU, DKU maka akan terjadi perubahan hukum menjadi keuangan daerah dan yang akan mengatur adalah UU APBD.

#### **4. Hubungan Anggaran dan Keuangan Publik**

Menurut RENE STOUM, mengambil dari buku VINCENT BROWN “ The Control Of The Public Budget” Bahwa pada dasarnya anggaran itu adalah didasarkan pada “KEDAULATAN” (Sovereignty). Jadi siapa yang memegang kedaulatan dialah yang menetapkan anggaran.

Apabila asas kedaulatan diatas ditransformasikan ke negara Indonesia maka kedaulatan itu dipegang oleh rakyat, jadi kedaulatan tersebut diwakili oleh DPR (Pasal 20 A UUD 1945) Jean Bodin yaitu pencetus asas kedaulatan dimana kedaulatan terdiri dari

- a. Konsitusi, (berlaku kedalam atau didalam negeri)
- b. Internasional, (berlaku keluar atau diluar negeri)

### **C. MATERI MUATAN KEUANGAN NEGARA DALAM UDD 1945**

#### **1. Ruang lingkup keuangan negara**

Ruang lingkup keuangan negara meliputi:

- ✓ hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- ✓ kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- ✓ penerimaan negara;



- ✓ pengeluaran negara;
- ✓ penerimaan daerah;
- ✓ pengeluaran daerah;
- ✓ 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;
- ✓ kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- ✓ kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah; dan
- ✓ kekayaan pihak lain sebagaimana dimaksud meliputi kekayaan yang dikelola oleh orang atau badan lain berdasarkan kebijakan pemerintah, yayasan-yayasan di lingkungan kementerian negara / lembaga, atau perusahaan negara / daerah.

## 2. Perbendaharaan Negara

Pengertian Perbendaharaan Negara menurut UU No. 1 Tahun 2004 adalah “pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah (APBN/APBD)”. Sejalan dengan perkembangan kebutuhan pengelolaan keuangan negara, dirasakan semakin pentingnya fungsi perbendaharaan dalam rangka pengelolaan sumber daya keuangan pemerintah yang terbatas secara efisien.





Fungsi perbendaharaan tersebut meliputi:

- perencanaan kas yang baik;
- pencegahan agar jangan sampai terjadi kebocoran dan penyimpangan;
- pencarian sumber pembiayaan yang paling murah; dan
- pemanfaatan dana yang menganggur (idle cash) untuk meningkatkan nilai tambah sumber daya keuangan.

Upaya untuk menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan yang dilaksanakan di dunia usaha ke dalam pengelolaan keuangan pemerintah tidak dimaksudkan untuk menyamakan pengelolaan keuangan sektor pemerintah dengan pengelolaan keuangan sektor swasta.

Pada hakikatnya, negara adalah suatu lembaga politik. Dalam kedudukannya yang demikian, 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 selama ini menggunakan pendekatan superioritas negara telah membuat aparatur pemerintah yang mengelola 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 pemerintahan yang baik (good governance) yang sesuai dengan lingkungan pemerintah



### 3. Keuangan Negara

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

Definisi keuangan negara sebagaimana tersebut di atas berasal dari bunyi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Namun, pendekatan yang digunakan dalam merumuskan keuangan negara sebenarnya berasal dari subjek, objek, proses, dan tujuan, sebagaimana diuraikan berikut ini. Dari sisi objek, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

- Dari sisi subjek, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi seluruh objek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.
- Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.



- Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

#### **4. Keuangan Negara Indonesia**

Menurut Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945, pengelolaan keuangan negara diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam Pasal 23C disebutkan bahwa hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.

Berdasarkan amanat Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, saat ini Indonesia telah memiliki Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Undang-Undang menggantikan banyak ketentuan peninggalan jaman kolonial Belanda yang sebelumnya berlaku, yakni:

- Indische Comptabiliteitswet yang lebih dikenal dengan nama ICW Staatsblad Tahun 1925 Nomor 448 selanjutnya diubah dan diundangkan dalam Lembaran Negara 1954 Nomor 6, 1955 Nomor 49, dan terakhir Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1968, yang ditetapkan pertama kali pada tahun 1864 dan mulai berlaku pada tahun 1867;
- Indische Bedrijvenwet (IBW) Staatsblad Tahun 1927 Nomor 419 jo. Staatsblad Tahun 1936 Nomor 445; dan



- Reglement voor het Administratief Beheer (RAB) Staatsblad Tahun 1933 Nomor 381

Hal-hal baru dan/atau perubahan mendasar dalam ketentuan keuangan negara yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 meliputi pengertian dan ruang lingkup keuangan negara, asas-asas umum pengelolaan keuangan negara, kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara, pendelegasian kekuasaan Presiden kepada Menteri Keuangan dan Menteri/Pimpinan Lembaga, susunan APBN dan APBD, ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN dan APBD, pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan bank sentral, pemerintah daerah dan pemerintah/lembaga asing, pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah dengan perusahaan negara, perusahaan daerah dan perusahaan swasta, dan badan pengelola dana masyarakat, serta penetapan bentuk dan batas waktu penyampaian laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dan APBD.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 juga telah mengantisipasi perubahan standar akuntansi di lingkungan pemerintahan di Indonesia yang mengacu kepada perkembangan standar akuntansi di lingkungan pemerintahan secara internasional.

Kuangan negara meliputi:

1. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
2. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
3. Penerimaan Negara;



4. Pengeluaran Negara;
5. Penerimaan Daerah;
6. Pengeluaran Daerah;
7. Kekayaan negara/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;
8. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
9. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Yang dimaksud dengan “kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah” meliputi kekayaan yang dikelola oleh orang atau badan lain berdasarkan kebijakan pemerintah, yayasan-yayasan di lingkungan kementerian negara/lembaga, atau perusahaan negara/daerah.

Prinsip-prinsip Keuangan Negara adalah sebagai berikut:

1. Keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Jelasnya, setiap penyelenggara negara wajib mengelola keuangan negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Pengelolaan dimaksud mencakup keseluruhan



- kegiatan perencanaan, penguasaan, penggunaan, pengawasan, dan pertanggung-jawaban.
2. APBN, perubahan APBN, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN setiap tahun ditetapkan dengan undang-undang.
  3. APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
  4. APBN/APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi.
  5. Semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban negara dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBN.
  6. Semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD.
  7. Surplus penerimaan negara/daerah dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran negara/daerah tahun anggaran berikutnya.
  8. Penggunaan surplus penerimaan negara/daerah untuk membentuk dana cadangan atau penyertaan pada Perusahaan Negara/Daerah harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari DPR/DPRD.

Fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi yang dimiliki oleh APBN/APBD mengandung arti sebagai berikut:



- Fungsi otorisasi mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
- Fungsi perencanaan mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
- Fungsi pengawasan mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- Fungsi alokasi mengandung arti bahwa anggaran negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
- Fungsi distribusi mengandung arti bahwa kebijakan anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
- Fungsi stabilisasi mengandung arti bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Tahun Anggaran meliputi masa satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Satuan hitung dalam penyusunan, penetapan, dan pertanggungjawaban APBN/APBD adalah mata uang Rupiah. Penggunaan mata uang lain dalam pelaksanaan APBN/APBD diatur oleh Menteri Keuangan sesuai dengan ketentuan perundangan-undangan yang berlaku.



## Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara di Tangan Presiden

Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan pengelolaan Keuangan Negara dimaksud meliputi kewenangan yang bersifat umum dan kewenangan yang bersifat khusus:

- Kewenangan yang bersifat umum meliputi penetapan arah, kebijakan umum, strategi, dan prioritas dalam pengelolaan APBN, antara lain penetapan pedoman pelaksanaan dan pertanggungjawaban APBN, penetapan pedoman penyusunan rencana kerja kementerian negara/lembaga, penetapan gaji dan tunjangan, serta pedoman pengelolaan Penerimaan Negara.
- Kewenangan yang bersifat khusus meliputi keputusan/kebijakan teknis yang berkaitan dengan pengelolaan APBN, antara lain keputusan sidang kabinet di bidang pengelolaan APBN, keputusan rincian APBN, keputusan dana perimbangan, dan penghapusan aset dan piutang negara.

Kekuasaan pengelolaan keuangan negara oleh Presiden:

- Dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan.
- Dikuasakan kepada menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya.
- Diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah





dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

- Tidak termasuk kewenangan dibidang moneter, yang meliputi antara lain mengeluarkan dan mengedarkan uang, yang diatur dengan undang-undang.

Yang dimaksud dengan lembaga dalam frase “kementerian negara/lembaga” adalah lembaga negara dan lembaga pemerintah nonkementerian negara. Di lingkungan lembaga negara, yang dimaksud dengan pimpinan lembaga adalah pejabat yang bertanggung jawab atas pengelolaan keuangan lembaga yang bersangkutan.

Kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara digunakan untuk mencapai tujuan bernegara. Dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan untuk mencapai tujuan bernegara dimaksud setiap tahun disusun APBN dan APBD.

Menteri / pimpinan lembaga sebagai Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara / lembaga yang dipimpinnya mempunyai tugas sebagai berikut:

- Menyusun rancangan anggaran kementerian negara / lembaga yang dipimpinnya;
- Menyusun dokumen pelaksanaan anggaran;
- Melaksanakan anggaran kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya;
- Melaksanakan pemungutan penerimaan negara bukan pajak dan menyetorkannya ke kas negara;
- Mengelola piutang dan utang negara yang menjadi tanggung jawab kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya;



- Mengelola barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab kementerian negara / lembaga yang dipimpinnya;
- Menyusun dan menyampaikan laporan keuangan kementerian negara / lembaga yang dipimpinnya;
- Melaksanakan tugas-tugas lain yang menjadi tanggung jawabnya berdasarkan ketentuan undang-undang.

Yang dimaksud dengan piutang dan utang negara adalah sebagai berikut:

- Yang dimaksud dengan piutang adalah hak negara dalam rangka penerimaan negara bukan pajak yang pemungutannya menjadi tanggung jawab kementerian negara/lembaga yang bersangkutan.
- Yang dimaksud dengan utang adalah kewajiban negara kepada pihak ketiga dalam rangka pengadaan barang dan jasa yang pembayarannya merupakan tanggung jawab kementerian negara/lembaga berkaitan sebagai unit pengguna anggaran dan/atau kewajiban lainnya yang timbul berdasarkan undang-undang/keputusan pengadilan.

Adapun penyusunan dan penyajian laporan keuangan adalah dalam rangka akuntabilitas dan keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, termasuk prestasi kerja yang dicapai atas penggunaan anggaran.

Kekuasaan pengelolaan keuangan daerah:

- Dilaksanakan oleh kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku pejabat pengelola APBD;



- Dilaksanakan oleh kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah.

Dalam rangka pengelolaan Keuangan Daerah, Pejabat Pengelola Keuangan Daerah mempunyai tugas sebagai berikut :

- Menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBD;
- Menyusun rancangan APBD dan rancangan Perubahan APBD;
- Melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah;
- Melaksanakan fungsi bendahara umum daerah;
- Menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah mempunyai tugas sebagai berikut:

- Menyusun anggaran satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya;
- Menyusun dokumen pelaksanaan anggaran;
- Melaksanakan anggaran satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya;
- Melaksanakan pemungutan penerimaan bukan pajak;
- Mengelola utang piutang daerah yang menjadi tanggung jawab satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya;



- Mengelola barang milik/kekayaan daerah yang menjadi tanggung jawab satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya;
- Menyusun dan menyampaikan laporan keuangan satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya.

Penyusunan dan penyajian laporan keuangan dimaksud adalah dalam rangka akuntabilitas dan keterbukaan dalam pengelolaan keuangan daerah, termasuk prestasi kerja yang dicapai atas penggunaan anggaran.

#### ♣ **Pengertian APBN :**

- APBN merupakan wujud pengelolaan keuangan negara yang ditetapkan tiap tahun dengan Undang-Undang. APBN terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan.
- Pendapatan negara terdiri atas penerimaan pajak, penerimaan bukan pajak, dan hibah. Dalam pungutan perpajakan tersebut termasuk pungutan bea masuk dan cukai.
- Belanja negara dipergunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintahan pusat dan pelaksanaan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Belanja negara dirinci menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja, dengan penjelasan sebagai berikut:
  - Rincian belanja negara menurut organisasi disesuaikan dengan susunan kementerian negara/lembaga pemerintahan pusat.
  - Rincian belanja negara menurut fungsi antara lain terdiri dari pelayanan umum, pertahanan, ketertiban dan keamanan, ekonomi, lingkungan



hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata, budaya, agama, pendidikan, dan perlindungan sosial.

- Rincian belanja negara menurut jenis belanja (sifat ekonomi) antara lain terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, dan belanja lain-lain.

#### ❖ **Penyusunan APBN :**

- APBN disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara. Dalam menyusun APBN dimaksud, diupayakan agar belanja operasional tidak melampaui pendapatan dalam tahun anggaran yang bersangkutan.
- Penyusunan Rancangan APBN sebagaimana dimaksud berpedoman kepada rencana kerja Pemerintah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara.
- Dalam hal anggaran diperkirakan defisit, ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut dalam Undang-undang tentang APBN. Defisit anggaran dimaksud dibatasi maksimal 3% dari Produk Domestik Bruto. Jumlah pinjaman dibatasi maksimal 60% dari Produk Domestik Bruto.
- Dalam hal anggaran diperkirakan surplus, Pemerintah Pusat dapat mengajukan rencana penggunaan surplus anggaran kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Penggunaan surplus anggaran perlu mempertimbangkan prinsip



pertanggungjawaban antargenerasi sehingga penggunaannya diutamakan untuk pengurangan utang, pembentukan dana cadangan, dan peningkatan jaminan sosial.

#### ♣ **Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-pokok Kebijakan Fiskal :**

- Pemerintah Pusat menyampaikan pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro tahun anggaran berikutnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat selambat-lambatnya pertengahan bulan Mei tahun berjalan. Pemerintah Pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat membahas kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal yang diajukan oleh Pemerintah Pusat dalam pembicaraan pendahuluan rancangan APBN tahun anggaran berikutnya.
- Berdasarkan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal, Pemerintah Pusat bersama Dewan Perwakilan Rakyat membahas kebijakan umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian negara/lembaga dalam penyusunan usulan anggaran.

#### ♣ **Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara / Lembaga :**

- Dalam rangka penyusunan rancangan APBN, menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang menyusun rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga (RKA-K/L) tahun berikutnya. Rencana kerja dan anggaran sebagaimana dimaksud disusun berdasarkan



prestasi kerja yang akan dicapai. Rencana kerja dan anggaran disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sedang disusun. Rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan rancangan APBN.

- Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada Menteri Keuangan sebagai bahan penyusunan rancangan undang-undang tentang APBN tahun berikutnya.
- Ketentuan lebih lanjut mengenai penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga diatur dengan Peraturan Pemerintah. Saat artikel ini terakhir disunting, Peraturan Pemerintah yang berlaku adalah Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010.

#### ❖ **Pembentukan Undang-Undang APBN :**

- Pemerintah Pusat mengajukan Rancangan Undang-undang tentang APBN, disertai nota keuangan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat pada bulan Agustus tahun sebelumnya. Pembahasan Rancangan Undang-undang tentang APBN dilakukan sesuai dengan undang-undang yang mengatur susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat. Dewan Perwakilan Rakyat dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Rancangan Undang-undang tentang APBN.



- Pengambilan keputusan oleh Dewan Perwakilan Rakyat mengenai Rancangan Undang-undang tentang APBN dilakukan selambat-lambatnya 2 bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. Perubahan Rancangan Undang-undang tentang APBN dapat diusulkan oleh DPR sepanjang tidak mengakibatkan peningkatan defisit anggaran.
- APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui Rancangan Undang-undang sebagaimana dimaksud, Pemerintah Pusat dapat melakukan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya.

#### ♣ **Pengertian APBD :**

APBD merupakan wujud pengelolaan keuangan daerah yang ditetapkan setiap tahun dengan Peraturan Daerah. APBD terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan. Pendapatan daerah berasal dari pendapatan asli daerah, dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan yang sah.

Belanja daerah dirinci menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja, dengan penjelasan sebagai berikut:

- Rincian belanja daerah menurut organisasi disesuaikan dengan susunan perangkat daerah / lembaga teknis daerah.
- Rincian belanja daerah menurut fungsi antara lain terdiri dari pelayanan umum, ketertiban dan keamanan, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan





dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata, budaya, agama, pendidikan, serta perlindungan sosial.

- Rincian belanja daerah menurut jenis belanja (sifat ekonomi) antara lain terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, bunga, subsidi, hibah, dan bantuan sosial.

#### ❖ **Penyusunan APBD :**

- APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Artinya, dalam menyusun APBD dimaksud, diupayakan agar belanja operasional tidak melampaui pendapatan dalam tahun anggaran yang bersangkutan.
- Penyusunan Rancangan APBD sebagaimana dimaksud berpedoman kepada rencana kerja Pemerintah Daerah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara.
- Dalam hal anggaran diperkirakan defisit, ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut dalam Peraturan Daerah tentang APBD. Defisit anggaran dimaksud dibatasi maksimal 3% dari Produk Regional Bruto daerah yang bersangkutan. Jumlah pinjaman dibatasi maksimal 60% dari Produk Regional Bruto daerah yang bersangkutan.
- Dalam hal anggaran diperkirakan surplus, ditetapkan penggunaan surplus tersebut dalam Peraturan Daerah tentang APBD. Penggunaan surplus anggaran perlu mempertimbangkan prinsip pertanggungjawaban antargenerasi, sehingga penggunaannya diutamakan untuk pengurangan



utang, pembentukan cadangan, dan peningkatan jaminan sosial.

♣ **Kebijakan Umum APBD :**

Pemerintah Daerah menyampaikan kebijakan umum APBD tahun anggaran berikutnya sejalan dengan Rencana Kerja Pemerintah Daerah, sebagai landasan penyusunan RAPBD kepada DPRD selambat-lambatnya pertengahan Juni tahun berjalan. DPRD membahas kebijakan umum APBD yang diajukan oleh Pemerintah Daerah dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD tahun anggaran berikutnya. Berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati dengan DPRD, Pemerintah Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah membahas prioritas dan plafon anggaran sementara untuk dijadikan acuan bagi setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah.

♣ **Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah :**

- Dalam rangka penyusunan RAPBD, Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah selaku pengguna anggaran menyusun rencana kerja dan anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) tahun berikutnya. RKA-SKPD disusun dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai.
- RKA-SKPD disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sudah disusun. RKA-SKPD disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD. Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada pejabat



pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD tahun berikutnya.

- Ketentuan lebih lanjut mengenai penyusunan RKA-SKPD diatur dengan Peraturan Daerah.

#### ❖ **Pembentukan Peraturan Daerah Tentang APBD :**

- Pemerintah Daerah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD, disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD pada minggu pertama bulan Oktober tahun sebelumnya. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dilakukan sesuai dengan undang-undang yang mengatur susunan dan kedudukan DPRD.
- DPRD dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD. Perubahan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dapat diusulkan oleh DPRD sepanjang tidak mengakibatkan peningkatan defisit anggaran.
- Pengambilan keputusan oleh DPRD mengenai Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dilakukan selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan.
- APBD yang disetujui oleh DPRD terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja.
- Apabila DPRD tidak menyetujui Rancangan Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud, untuk membiayai keperluan setiap bulan Pemerintah Daerah dapat melaksanakan pengeluaran setinggi-



tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya.

## **5. Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Bank Sentral, Pemerintah Daerah, serta Pemerintah / Lembaga Asing**

### **a. Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Bank Sentral**

Pemerintah Pusat dan bank sentral berkoordinasi dalam penetapan dan pelaksanaan kebijakan fiskal dan moneter.

### **b. Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah**

- Pemerintah Pusat mengalokasikan dana perimbangan kepada Pemerintah Daerah berdasarkan undang-undang perimbangan keuangan pusat dan daerah. Saat artikel ini terakhir disunting, undang-undang perimbangan keuangan pusat dan daerah yang berlaku adalah Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004.
- Pemerintah Pusat dapat memberikan pinjaman dan/atau hibah kepada Pemerintah Daerah atau sebaliknya. Pemerintah wajib menyampaikan kepada Badan Pemeriksa Keuangan salinan setiap perjanjian pinjaman dan/atau hibah yang telah ditandatangani.
- Pemberian pinjaman dan/atau hibah sebagaimana dimaksud dilakukan setelah mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- Pemerintah Daerah dapat memberikan pinjaman kepada/menerima pinjaman dari daerah lain dengan persetujuan DPRD.



### **c. Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah/Lembaga Asing**

Pemerintah Pusat dapat memberikan hibah/pinjaman kepada atau menerima hibah / pinjaman dari pemerintah/lembaga asing dengan persetujuan DPR.

Pinjaman dan/atau hibah yang diterima Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dapat diteruskan/dipinjamkan kepada Pemerintah Daerah/Perusahaan Negara/Perusahaan Daerah. Pemerintah wajib menyampaikan kepada Badan Pemeriksa Keuangan salinan setiap perjanjian pinjaman dan/atau hibah yang telah ditandatangani.

### **d. Hubungan Keuangan antara Pemerintah dan Perusahaan Negara, Perusahaan Daerah, Perusahaan Swasta, serta Badan Pengelola Dana Masyarakat**

#### ***Pinjaman, Hibah, dan Penyertaan Modal***

- Pemerintah dapat memberikan pinjaman / hibah / penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman / hibah dari perusahaan negara/daerah. Pemerintah wajib menyampaikan kepada Badan Pemeriksa Keuangan salinan setiap perjanjian pinjaman dan/atau hibah yang telah ditandatangani.
- Pemberian pinjaman/hibah/penyertaan modal dan penerimaan pinjaman/hibah sebagaimana dimaksud terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN/APBD.
- Menteri Keuangan melakukan pembinaan dan pengawasan kepada perusahaan negara. Gubernur / bupati / walikota melakukan



pembinaan dan pengawasan kepada perusahaan daerah.

- Pemerintah Pusat dapat melakukan penjualan dan/atau privatisasi perusahaan negara setelah mendapat persetujuan DPR. Pemerintah Daerah dapat melakukan penjualan dan/atau privatisasi perusahaan daerah setelah mendapat persetujuan DPRD.
- Dalam keadaan tertentu, untuk penyelamatan perekonomian nasional, Pemerintah Pusat dapat memberikan pinjaman dan/atau melakukan penyertaan modal kepada perusahaan swasta setelah mendapat persetujuan DPR.

**e. Pembinaan dan Pengawasan kepada Badan Pengelola Dana Masyarakat**

- Menteri Keuangan melakukan pembinaan dan pengawasan kepada badan pengelola dana masyarakat yang mendapat fasilitas dari Pemerintah Pusat. Yang dimaksud dengan badan pengelola dana masyarakat di sini tidak termasuk perusahaan jasa keuangan yang telah diatur dalam aturan tersendiri.
- Gubernur / bupati / walikota melakukan pembinaan dan pengawasan kepada badan pengelola dana masyarakat yang mendapat fasilitas dari Pemerintah Daerah.
- Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) berlaku bagi badan pengelola dana masyarakat yang mendapat fasilitas dari pemerintah. Artinya, badan pengelola dana masyarakat harus mengelola dana masyarakat secara tertib, taat pada peraturan perundang-



undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

## 6. Pelaksanaan APBN dan APBD

Setelah APBN ditetapkan dengan undang-undang, pelaksanaannya dituangkan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden. Setelah APBD ditetapkan dengan peraturan daerah, pelaksanaannya dituangkan lebih lanjut dengan Keputusan Gubernur / Bupati / Walikota.

### ***Pelaksanaan APBN:***

- Pemerintah Pusat menyusun Laporan Realisasi Semester Pertama APBN dan prognosis untuk 6 bulan berikutnya. Laporan sebagaimana dimaksud disampaikan kepada DPR selambat-lambatnya pada akhir Juli tahun anggaran yang bersangkutan, untuk dibahas bersama antara DPR dan Pemerintah Pusat.
- Penyesuaian APBN dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan dibahas bersama DPR dengan Pemerintah Pusat dalam rangka penyusunan prakiraan perubahan atas APBN tahun anggaran yang bersangkutan, apabila terjadi:
  - perkembangan ekonomi makro yang tidak sesuai dengan asumsi yang digunakan dalam APBN;
  - perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal;
  - keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja;



- keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan.
- Dalam keadaan darurat Pemerintah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBN dan/atau disampaikan dalam Laporan Realisasi Anggaran. Pengeluaran tersebut termasuk belanja untuk keperluan mendesak yang kriterianya ditetapkan dalam Undang-Undang tentang APBN yang bersangkutan.
- Pemerintah Pusat mengajukan rancangan undang-undang tentang Perubahan APBN tahun anggaran yang bersangkutan berdasarkan perubahan sebagaimana dimaksud untuk mendapatkan persetujuan DPR sebelum tahun anggaran yang bersangkutan berakhir.

***Pelaksanaan APBD :***

- Pemerintah Daerah menyusun Laporan Realisasi Semester Pertama APBD dan prognosis untuk 6 bulan berikutnya. Laporan sebagaimana dimaksud disampaikan kepada DPRD selambat-lambatnya pada akhir Juli tahun anggaran yang bersangkutan, untuk dibahas bersama antara DPRD dan Pemerintah Daerah.
- Penyesuaian APBD dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan dibahas bersama DPRD dengan Pemerintah Daerah dalam rangka penyusunan prakiraan Perubahan atas APBD tahun anggaran yang bersangkutan, apabila terjadi:





- perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum APBD;
- keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja.
- keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan.
- Dalam keadaan darurat Pemerintah Daerah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBD, dan/atau disampaikan dalam Laporan Realisasi Anggaran. Pengeluaran tersebut dalam ayat ini termasuk belanja untuk keperluan mendesak yang kriterianya ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD yang bersangkutan.
- Pemerintah Daerah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan APBD tahun anggaran yang bersangkutan berdasarkan perubahan sebagaimana dimaksud untuk mendapatkan persetujuan DPRD sebelum tahun anggaran yang bersangkutan berakhir.

***Ketentuan Lebih Lanjut :***

***Ketentuan mengenai pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN dan APBD ditetapkan dalam undang-undang yang mengatur perbendaharaan negara (terakhir Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004.***



### ***Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN :***

- Presiden menyampaikan rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN kepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya 6 bulan setelah tahun anggaran berakhir. Pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan diselesaikan selambat-lambatnya 2 bulan setelah menerima laporan keuangan dari Pemerintah Pusat.
- Laporan keuangan dimaksud setidaknya meliputi Laporan Realisasi APBN, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan negara dan badan lainnya. Laporan Realisasi Anggaran selain menyajikan realisasi pendapatan dan belanja, juga menjelaskan prestasi kerja setiap kementerian negara/lembaga.

### ***Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD :***

- Gubernur / Bupati / Walikota menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya 6 bulan setelah tahun anggaran berakhir. Pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan diselesaikan selambat-lambatnya 2 bulan setelah menerima laporan keuangan dari Pemerintah Daerah.



- Laporan keuangan dimaksud setidaknya meliputi Laporan Realisasi APBD, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan daerah. Laporan Realisasi Anggaran selain menyajikan realisasi pendapatan dan belanja, juga menjelaskan prestasi kerja satuan kerja perangkat daerah.

### ***Standar Akuntansi Pemerintahan :***

Bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). SAP disusun oleh suatu komite standar yang independen dan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah setelah terlebih dahulu mendapat pertimbangan dari Badan Pemeriksa Keuangan.

Apabila dalam waktu 2 bulan tidak memberikan pertimbangan yang diminta, Badan Pemeriksa Keuangan dianggap menyetujui sepenuhnya SAP yang diajukan oleh Pemerintah.

Pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara diatur dalam undang-undang tersendiri. Saat artikel ini terakhir disunting, undang-undang mengenai pemeriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang berlaku adalah Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004.



## **7. Ketentuan Pidana, Sanksi Administratif, dan Ganti Rugi**

### ***a. Pidana dan Sanksi Administratif***

- Menteri / Pimpinan lembaga / Gubernur / Bupati / Walikota yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan yang telah ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD diancam dengan pidana penjara dan denda sesuai dengan ketentuan undang-undang. Kebijakan yang dimaksud tercermin pada manfaat/hasil yang harus dicapai dengan pelaksanaan fungsi dan program kementerian negara / lembaga / pemerintahan daerah yang bersangkutan.
- Pimpinan Unit Organisasi Kementerian Negara / Lembaga / Satuan Kerja Perangkat Daerah yang terbukti melakukan penyimpangan kegiatan anggaran yang telah ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD diancam dengan pidana penjara dan denda sesuai dengan ketentuan undang-undang.
- Presiden memberi sanksi administratif sesuai dengan ketentuan undang-undang kepada pegawai negeri serta pihak-pihak lain yang tidak memenuhi kewajibannya sebagaimana ditentukan dalam undang-undang ini.

### ***b. Ganti Rugi***

- Setiap pejabat negara dan pegawai negeri bukan bendahara yang melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya baik langsung atau tidak langsung yang merugikan keuangan



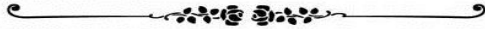
negara diwajibkan mengganti kerugian dimaksud.

- Setiap orang yang diberi tugas menerima, menyimpan, membayar, dan/atau menyerahkan uang atau surat berharga atau barang-barang negara adalah bendahara yang wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada Badan Pemeriksa Keuangan.
- Setiap bendahara sebagaimana dimaksud bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian keuangan negara yang berada dalam pengurusannya.
- Ketentuan mengenai penyelesaian kerugian negara diatur di dalam undang-undang mengenai perbendaharaan negara. Saat artikel ini terakhir disunting, undang-undang mengenai perbendaharaan negara yang berlaku adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004.



## BAB II

# **KEUANGAN NEGARA DAN PERBENDAHARAAN NEGARA**



## **A. KEUANGAN NEGARA**

### **1. Definisi Keuangan Negara**

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

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

Dari sisi:

- a. Objek, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.
- b. Subjek, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi seluruh subjek yang memiliki/menguasai objek sebagaimana tersebut di atas, yaitu pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan



- negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.
- c. Proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.
  - d. Tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

## **2. Pengelompokan Keuangan Negara**

Berdasarkan pengertian keuangan negara dengan pendekatan objek, terlihat bahwa hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang diperluas cakupannya, yaitu termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Dengan demikian, bidang pengelolaan keuangan negara dapat dikelompokkan dalam:

- a. Subbidang pengelolaan fiskal,
- b. Subbidang pengelolaan moneter, dan
- c. Subbidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Pengelolaan keuangan negara subbidang pengelolaan fiskal meliputi kebijakan dan kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) mulai dari penetapan Arah dan Kebijakan Umum (AKU), penetapan strategi dan prioritas pengelolaan APBN, penyusunan anggaran oleh



pemerintah, pengesahan anggaran oleh DPR, pelaksanaan anggaran, pengawasan anggaran, penyusunan perhitungan anggaran negara (PAN) sampai dengan pengesahan PAN menjadi undang-undang.

Pengelolaan keuangan negara subbidang pengelolaan moneter berkaitan dengan kebijakan dan pelaksanaan kegiatan sektor perbankan dan lalu lintas moneter baik dalam maupun luar negeri.

Pengelolaan keuangan negara subbidang kekayaan Negara yang dipisahkan berkaitan dengan kebijakan dan pelaksanaan kegiatan di sektor Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/BUMD) yang orientasinya mencari keuntungan (profit motive). Berdasarkan uraian di atas, pengertian keuangan negara dapat dibedakan antara: pengertian keuangan negara dalam arti luas, dan pengertian keuangan negara dalam arti sempit.

Pengertian keuangan negara dalam arti luas pendekatannya adalah dari sisi objek yang cakupannya sangat luas, dimana keuangan negara mencakup kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Pengertian keuangan negara dalam arti sempit hanya mencakup pengelolaan keuangan negara subbidang pengelolaan fiskal saja. Pembahasan lebih lanjut dibatasi hanya pada pengertian keuangan negara dalam arti sempit saja yaitu subbidang pengelolaan fiskal atau secara lebih spesifik pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).





### 3. Asas-Asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara

Dalam rangka mendukung terwujudnya good governance dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 (Pasal 23 s.d. 23G).

Aturan pokok Keuangan Negara telah dijabarkan ke dalam asas-asas umum, yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi maupun asas-asas baru sebagai pencerminan penerapan kaidah-kaidah yang baik (best practices) dalam pengelolaan keuangan negara. Penjelasan dari masing-masing asas tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Asas Tahunan, memberikan persyaratan bahwa anggaran Negara dibuat secara tahunan yang harus mendapat persetujuan dari badan legislatif (DPR).
- b. Asas Universalitas (kelengkapan), memberikan batasan bahwa tidak diperkenankan terjadinya pencampuran antara penerimaan negara dengan pengeluaran negara.
- c. Asas Kesatuan, mempertahankan hak budget dari dewan secara lengkap, berarti semua pengeluaran harus tercantum dalam anggaran. Oleh karena itu, anggaran merupakan anggaran bruto, dimana yang dibukukan dalam anggaran adalah jumlah brutonya.
- d. Asas Spesialisasi mensyaratkan bahwa jenis pengeluaran dimuat dalam mata anggaran tertentu/tersendiri dan diselenggarakan secara konsisten baik secara kualitatif maupun kuantitatif.



Secara kuantitatif artinya jumlah yang telah ditetapkan dalam mata anggaran tertentu merupakan batas tertinggi dan tidak boleh dilampaui. Secara kualitatif berarti penggunaan anggaran hanya dibenarkan untuk mata anggaran yang telah ditentukan.

- e. Asas Akuntabilitas berorientasi pada hasil, mengandung makna bahwa setiap pengguna anggaran wajib menjawab dan menerangkan kinerja organisasi atas keberhasilan atau kegagalan suatu program yang menjadi tanggung jawabnya.
- f. Asas Profesionalitas mengharuskan pengelolaan keuangan negara ditangani oleh tenaga yang profesional.
- g. Asas Proporsionalitas; pengalokasian anggaran dilaksanakan secara proporsional pada fungsi-fungsi kementerian/lembaga sesuai dengan tingkat prioritas dan tujuan yang ingin dicapai.
- h. Asas Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, mewajibkan adanya keterbukaan dalam pembahasan, penetapan, dan perhitungan anggaran serta atas hasil pengawasan oleh lembaga audit yang independen.
- i. Asas Pemeriksaan Keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri, memberi kewenangan lebih besar pada Badan Pemeriksa Keuangan untuk melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara secara objektif dan independen.

Asas-asas umum tersebut diperlukan pula guna menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan. Dengan diaduknya asas-asas umum tersebut di dalam undang-undang tentang Keuangan Negara, pelaksanaan undang-undang ini



selain menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara, sekaligus dimaksudkan untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## **B. PENGERTIAN, FUNGSI DAN TUJUAN ANGGARAN PENDAPATAN BELANJA NEGARA (APBN)**

### **1. Pengertian, Fungsi Dan Tujuan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN)**

Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) adalah rencana keuangan tahunan pemerintah negara Indonesia yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Daftar anggaran yang mengandung penerimaan sistematis dan rinci dan rencana pengeluaran untuk tahun fiskal negara 1 Januari – 31 Desember. Anggaran, perubahan dalam APBN, dan akuntabilitas anggaran negara setiap tahun ditetapkan dengan Undang-Undang tersebut.

### **2. Dasar Hukum APBN**

Undang-Undang Dasar 1945 adalah dasar hukum yang tertinggi dalam struktur hukum di Indonesia. Oleh karena itu, regulasi keuangan negara selalu didasarkan pada undang-undang ini, terutama dalam bab VIII dari UU Dasar 1945 Amandemen IV Pasal 23 mengatur APBN (Anggaran).

#### **Bunyi pasal 23**

- **Ayat (1)**

Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan



bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

- **Ayat (2)**

Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.

- **Ayat (3)**

Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

Struktur APBN

Secara garis besar struktur APBN adalah :

- ✓ Pendapatan Negara dan Hibah
- ✓ Belanja Negara
- ✓ Keseimbangan Primer
- ✓ Surplus/Defisit Anggaran
- ✓ Pembiayaan.

Struktur APBN dituangkan dalam suatu format yang disebut I-account. Dalam beberapa hal, isi dari I-account sering disebut postur APBN.

Beberapa faktor penentu postur APBN :

- Pendapatan Negara
- Besaran pendapatan negara dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain
- Indikator ekonomi makro yang tercermin pada asumsi dasar makro ekonomi
- Kebijakan pendapatan negara



- Kebijakan pembangunan ekonomi
- Perkembangan pemungutan pendapatan negara secara umum
- Kondisi dan kebijakan lainnya.

Contohnya : target penerimaan negara dari SDA migas turut dipengaruhi oleh besaran asumsi lifting minyak bumi, lifting gas, ICP, dan asumsi nilai tukar. Target penerimaan perpajakan ditentukan oleh target inflasi serta kebijakan pemerintah terkait perpajakan seperti perubahan besaran pendapatan tidak kena pajak (PTKP), upaya ekstensifikasi peningkatan jumlah wajib pajak dan lainnya.

Penerimaan Perpajakan :

- a. Pendapatan Pajak Dalam Negeri.
  - Pendapatan pajak penghasilan (PPh).
  - Pendapatan pajak pertambahan nilai dan jasa dan pajak penjualan atas barang mewah.
  - Pendapatan pajak bumi dan bangunan.
  - Pendapatan cukai.
  - Pendapatan pajak lainnya.
  - Pendapatan Pajak Internasional.
  - Pendapatan bea masuk.
  - Pendapatan bea keluar.
  - Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP)
  - Penerimaan sumber daya alam.
  - Penerimaan sumber daya alam minyak bumi dan gas bumi (SDA migas).
  - Penerimaan sumber daya alam non-minyak bumi dan gas bumi (SDA nonmigas).
  - Pendapatan bagian laba BUMN.
  - Pendapatan laba BUMN perbankan.
  - Pendapatan laba BUMN non perbankan.



- PNBP lainnya
- b. Pendapatan dari pengelolaan BMN.
- c. Pendapatan jasa.
  - Pendapatan bunga.
  - Pendapatan kejaksaan dan peradilan dan hasil tindak pidana korupsi.
  - Pendapatan pendidikan.
  - Pendapatan gratifikasi dan uang sitaan hasil korupsi.
  - Pendapatan iuran dan denda.
- d. Pendapatan BLU
  - Pendapatan jasa layanan umum.
  - Pendapatan hibah badan layanan umum.
  - Pendapatan hasil kerja sama BLU.
  - Pendapatan BLU lainnya.

### 3. Siklus Anggaran

Siklus APBN (Anggaran) adalah rangkaian kegiatan dalam proses penganggaran yang dimulai ketika anggaran negara tersebut mulai disusun dengan perhitungan anggaran disahkan oleh hukum. Ada 5 tahap utama dalam siklus anggaran negara di Indonesia.

Dari tahap kelima, tahap ke-2 (kedua) dan 5 (lima) dilakukan bukan oleh pemerintah, yaitu masing-masing tahap kedua penetapan / persetujuan dari APBN dilaksanakan oleh Parlemen (legislatif), dan tahap kelima dan pemeriksaan akuntabilitas yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Sementara tahapan lain yang dilaksanakan oleh pemerintah.



#### **4. Pelaporan dan Pencatatan Anggaran**

Tahap pelaporan dan Anggaran rekaman diselenggarakan bersamaan dengan tahap pelaksanaan APBN, 1 Januari – 31 Desember. Laporan keuangan pemerintah yang dihasilkan oleh proses akuntansi, dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi keuangan pemerintah yang terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca dan Laporan Arus Kas, dan catatan atas laporan keuangan.

#### **5. Inspeksi dan Akuntabilitas Anggaran**

Tahap terakhir adalah tahap siklus anggaran negara dan akuntabilitas pemeriksaan yang dilakukan setelah tahap implementasi berakhir ( $t + 1$  Anggaran), sekitar bulan Januari-Juli. Sebagai contoh, jika APBN dilaksanakan pada tahun 2013, pemeriksaan dan pertanggungjawaban yang dilakukan pada tahun 2014. Pemeriksaan ini dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Akuntabilitas pengelolaan dan pelaksanaan anggaran negara secara keseluruhan untuk tahun fiskal, Presiden mengajukan rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban APBN kepada DPR dalam bentuk laporan keuangan yang telah diaudit BPK, selambat-lambatnya enam (6) bulan setelah tahun fiskal berakhir.

#### **6. Fungsi APBN**

Anggaran merupakan instrumen untuk mengatur pengeluaran dan pendapatan negara dalam rangka membiayai pelaksanaan pemerintahan dan



pembangunan, mencapai pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pendapatan nasional, mencapai stabilitas perekonomian, dan menentukan arah dan prioritas pembangunan secara umum.

Anggaran memiliki fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Semua penerimaan dan pengeluaran adalah hak bahwa tugas negara dalam suatu tahun anggaran harus dimasukkan dalam APBN. Pendapatan Surplus dapat digunakan untuk membiayai belanja publik tahun fiskal berikutnya.

Fungsi otorisasi, menyiratkan bahwa anggaran negara menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja untuk tahun ini, dengan demikian, pengeluaran atau pendapatan bertanggung jawab kepada rakyat. Perencanaan fungsi, menyiratkan bahwa anggaran negara dapat menjadi pedoman bagi negara untuk merencanakan kegiatan untuk tahun ini. Ketika pengeluaran pra-direncanakan, maka negara dapat membuat rencana untuk mendukung belanja ini. Sebagai contoh, telah direncanakan dan dianggarkan akan membangun proyek pembangunan jalan dengan nilai sekian miliar. Dengan demikian, pemerintah dapat mengambil tindakan untuk mempersiapkan proyek tersebut agar berjalan lancar.

Fungsi pengawasan, berarti anggaran negara harus menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan organisasi pemerintah negara sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan. Dengan demikian akan mudah bagi orang untuk menilai apakah tindakan





pemerintah menggunakan uang negara untuk keperluan tertentu itu dibenarkan atau tidak.

Fungsi alokasi, berarti bahwa anggaran negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.

Fungsi distribusi, berarti bahwa kebijakan anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Fungsi stabilisasi, yang berarti bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental ekonomi.

## **7. Prinsip Penyusunan APBN**

Berdasarkan aspek pendapatan, prinsip penyusunan APBN, ada tiga, yaitu :

- a) Intensifikasi penerimaan anggaran dalam jumlah dan kecepatan deposit.
- b) Intensifikasi penagihan dan pengumpulan negara piutang.
- c) Penuntutan kompensasi atas kerugian yang diderita oleh negara dan denda penuntutan.

Berdasarkan aspek pengeluaran, prinsip penyusunan APBN adalah :

- a) Menyimpan, efisien, dan sesuai dengan kebutuhan.
- b) Sutradara, dikendalikan, sesuai dengan rencana program atau kegiatan.
- c) Sebisa mungkin menggunakan produk dalam negeri dengan memperhatikan kemampuan atau potensi nasional.



## 8. Azas penyusunan APBN

APBN disusun dengan berdasarkan azas-azas :

- a) Kemerdekaan, yaitu meningkatkan sumber pendapatan dalam negeri.
- b) Tabungan atau peningkatan efisiensi dan produktivitas.
- c) Memperbaiki prioritas pembangunan.
- d) Berfokus pada prinsip-prinsip dan hukum negara.

## 9. Tujuan APBN

Tujuannya adalah untuk memandu anggaran pendapatan negara dan belanja negara dalam melaksanakan kegiatan negara untuk meningkatkan produksi dan kesempatan kerja, dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kemakmuran bagi rakyat.



### C. CONTOH KASUS DAN PUTUSAN PENGADILAN.

Mahkamah Agung mengabulkan permohonan kasasi jaksa penuntut umum atas Hotasi Nababan yang sebelumnya divonis bebas oleh majelis hakim pengadilan Tipikor Jakarta. Hotasi divonis 4 tahun penjara dan denda 200 juta subsidi 6 bulan kurungan penjara. Putusan ini dijatuhkan pada 7 Mei 2014 oleh majelis kasasi dengan suara bulat tanpa *dissenting opinion*.

Kasus ini berawal saat adanya perjanjian salah satu Badan Usaha Milik Negara (BUMN), yakni Merpati Nusantara Airlines (MNA) dengan perusahaan penyewaan pesawat dari Amerika Serikat, Thirdstone Aircraft Leasing Group (TALG) pada Desember 2006. Dalam perjanjian itu, TALG menyatakan kesiapannya untuk memenuhi permintaan penyewaan pesawat jenis Boeing 737-400 dan 737-500. Atas perjanjian tersebut, MNA mengirimkan uang sebesar 1 Juta USD sebagai jaminan atau *security deposit*. Sampai Januari 2007, TALG belum memenuhi permintaan Merpati untuk menyediakan pesawat tersebut, dimana disisi lain, faktanya uang *security deposit* tersebut telah digunakan oleh TALG sehingga tidak dapat ditarik kembali.<sup>[1]</sup>

Guna mendapatkan gambaran utuh kasus tersebut, berikut adalah resume kronologis singkat kasus tersebut yang dikutip dari laporan bedah kasus tindak pidana korupsi Oleh Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia (MaPPI) bekerja sama dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK):

- 1) Untuk mengatasi krisis yang terjadi di PT. MNA, Terdakwa selaku Direktur Utama bersama dengan para Direksi lainnya pada bulan Mei 2006 telah berencana



- untuk melakukan penambahan dua unit pesawat Boeing 737 Family;
- 2) Rencana tersebut dilanjutkan oleh Tony Sudjiarto, General Manager Perencanaan (Terdakwa dalam perkara yang sama namun disidangkan secara splitsing) dengan melakukan pemasangan iklan di internet ([www.speednews.com](http://www.speednews.com));
  - 3) Pada 11 Oktober 2006, RUPS PT. MNA menetapkan RKAP tahun 2006, yang mana dalam RKAP tersebut memuat hal-hal yang berhubungan dengan kebijakan rencana pengadaan pesawat dan menjabarkan armada yang sedang dioperasikan;
  - 4) Terdakwa tidak menjelaskan rencana pengadaan dua unit pesawat Boeing 737 Family tersebut dalam RUPS tahunan, dan rencana pengadaan dua unit pesawat Boeing 737 Family tersebut juga tidak masuk kedalam RKAP;
  - 5) Atas iklan yang dipublikasikan oleh Tony Sudjiarto, pada tanggal 6 desember 2012 TALG mengajukan proposal atas dua unit pesawat Boeing 737-400 dan Boeing 737-500;
  - 6) Pesawat yang ditawarkan oleh TALG, Tony Sudjiarto telah melakukan pengecekan fisik dan harga berdasarkan informasi dari Naveed;
  - 7) Pesawat Boeing 737-500 MSN 24898 tahun pembuatan 1991 dengan nilai US\$ 10.750.000,- yang berada di Guang Zhou China, dan pesawat Boeing 737-400 MSN 23869 dengan nilai US\$ 11.500.000,- yang berada di Jakarta;
  - 8) Kedua pesawat tersebut merupakan milik Lehman Brothers yang akan dijual melalui agen dan juga anak perusahaannya, East Dover;



- 9) Kesepakatan yang dibuat antara PT. MNA dengan TALG ialah dengan kesepakatan back to back, yang maksudnya adalah TALG bersedia membeli kedua pesawat tersebut dari Lehman Brothers dengan syarat PT. MNA akan melakukan penyewaan terhadap pesawat tersebut;
- 10) Atas kesepakatan tersebut pada tanggal 18 Desember 2006, Tony Sudjiarto berdasarkan Surat Kuasa No: MNA/001/3/5/ADM-460/DZ dari terdakwa, menandatangani Lease Agreement Summary of Term (LASOT) dengan Jon Cooper selaku CEO dari TALG;
- 11) LASOT dibuat dua buah untuk masing-masing pesawat;
- 12) Penandatanganan LASOT dilakukan tidak melalui tatap muka, melainkan dengan proses scan dan email, Tony Sudjiarto dari Jakarta dan Jon Cooper dari Washington DC;

Pokok-pokok kesepakatan dalam LASOT antara lain:

- Kesepakatan untuk menempatkan Security Deposite sebesar US\$ 500.000,- untuk masing-masing pesawat;
  - Kesepakatan untuk menempatkan dana Security Deposite sebesar US\$ 1.000.000,- secara langsung pada rekening kantor pengacara Hume Associates;
  - Penempatan Security Deposite harus dilakukan satu hari setelah Purchasing Agreement antara TALG dengan Lehman Brothers.
- 13) Setelah menandatangani LASOT, Tony Sudjiarto membuat Nota Dinas No: OV/ND/148/XII/2006 kepada Terdakwa untuk penempatan security deposite tersebut;



- 14) Nota dinas tersebut diteruskan Terdakwa keseluruhan direksi;
- 15) Atas disposisi tersebut Corporate Finance Division menyiapkan form Instruksi Direksi (Circular Board) untuk melakukan transfer sebesar US\$ 1.000.000,- dan ditandatangani seluruh direksi;
- 16) Pada tanggal 19 Desember 2006, pihak TALG yang diwakiliki Alan Mesner menandatangani Summary of Term for The Sale of One Boeing 737-400 dan Summary of Term for The Sale of One Boeing 737-500 dengan pihak East Dover;
- 17) Pada tanggal 20 Desember 2006, sebagai tindak lanjut dari LASOT, terdakwa dan Harry Pardjaman (Direktur Operasional PT. MNA) menandatangani Lease Agreement untuk pesawat Boeing 737-500 dengan pihak TALG yang diwakili Alan Mesner, proses penandatanganan dilakukan melalui scan dan email, sedangkan Lease Agreement untuk pesawat Boeing 737-400 belum dibuat;
- 18) Pada tanggal 21 Desember 2006 terdakwa menandatangani surat Nomor: MNA/DZ/2006/I/3/KU-531 yang ditujukan pada Bank Mandiri perihal transfer rekening Hume Associates senilai US\$ 1.000.000,-;
- 19) TALG sebagai Lessor gagal mendatangkan / memberikan pesawat yang dijanjikan ke pihak PT. MNA;
- 20) Atas kegagalan tersebut, PT. MNA meminta Security Deposit dikembalikan dan membatalkan perjanjian sewa menyewa dengan TALG;
- 21) Diketahui kemudian bahwa security deposit yang disetorkan PT. MNA telah dicairkan dan digunakan secara pribadi oleh Alan Messner dan John Cooper;



- 22) Atas hal tersebut, PT. MNA dibantu oleh Jaksa Pengacara Negara yang diwakili oleh Yosep Suardi Sabda mengajukan gugata secara perdata ke US District Court for The District of Columbia kepada Alan messner dan John Cooper, dan dimenangkan oleh PT. MNA;
- 23) Alan Messner dan John Cooper diputus telah melakukan wanprestasi dan wajib mengembalikan security deposit PT. MNA beserta bunganya;
- 24) Sampai saat ini PT. MNA masih mengusahakan pengembalian security deposit tersebut termasuk dengan mempidanakan Alan Messner dan John Cooper;
- 25) Dalam laporan keuangan, security deposit tersebut tercatat sebagai piutang yang dimiliki oleh PT. MNA.

#### ♣ **Dakwaan JPU**

Dari gambaran kasus tersebut, Jaksa Penuntut Umum berkeyakinan adanya kerugian negara dengan melakukan dakwaan berlapis terhadap terdakwa Hotasi D.P. Nababan, sebagai berikut :

##### 1. Primer

Pasal 2 Ayat (1) Jo. Pasal 18 Undang\_undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo. Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP

##### 2. Subsider

Pasal 3 Jo. Pasal 18 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo. Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP.



#### D. KEUANGAN NEGARA DALAM UNDANG-UNDANG

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, keuangan negara didefinisikan sebagai; semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut (Pasal 1 butir 1). Pengertian tersebut secara historis konseptual sebenarnya mengikuti rumusan pengertian keuangan negara yang pernah dihasilkan dalam seminar Indonesische Comptabiliteit Wet (ICW) tanggal 30 Agustus – 5 September 1970 di Jakarta yang sebelumnya dalam teori hukum keuangan negara pernah pula dikemukakan oleh van der Kemp. Mengacu pada penjelasan dalam Undang-undang ini tentang pengertian dan ruang lingkup keuangan negara yang menyatakan :

*“Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan Keuangan Negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses, dan tujuan. Dari sisi obyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dari sisi subyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Dari sisi proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan*





*yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Dari sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Bidang pengelolaan Keuangan Negara yang demikian luas dapat dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.”*

#### **a. Nafas Neo Konservatisme**

Defenisi Undang-Undang Keuangan Negara tersebut di atas, menjelaskan arti yang luas. Sehingga dapat dipahami adanya nafas teori neo konservatisme dalam penjelasan tersebut. Dimana, Teori neo konservatisme memahami keuangan negara dalam tiga hal:

1. Negara sebagai faktor kekuasaan tertinggi dalam lapangan hukum publik maupun hukum privat.
2. Campur tangan organ negara terhadap mekanisme pemeriksaan keuangan publik.
3. Menguatnya pengaruh birokrasi negara dalam pengelolaan dan pengawasan sektor privat.

Neo Konservatisme melacak keuangan negara sebagai seluruh kekayaan negara dimanapun, sehingga menumbuhkan kesadaran yang bersifat kongkret dan substantif bahwa keuangan negara ada dimana-mana. Hal ini berarti keuangan negara bersumber, berasal dan berkembang dari negara, yang akhirnya berujung pada kepemilikan negara.



Definisi dan ruang lingkup keuangan negara yang dirumuskan secara luas/komprehensif tersebut dimaksudkan untuk mencegah adanya *loopholes*(penulis: celah)dalam regulasi yang bisa berimplikasi terhadap terjadinya kerugian negara dalam hal pengelolaan keuangan negara. Jika dikaitkan dengan upaya pemberantasan korupsi, penjelasan Undang-Undang nomor 31 Tahun 1999 juga terlihat menganut sistem definisi yang luas/komprehensif terhadap pemaknaan keuangan negara dengan menyatakan bahwa : Keuangan negara yang dimaksud adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena :

1. Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik ditingkat pusat maupun di daerah;
2. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

Hal tersebut dimaksudkan untuk memperjelas rumusan keuangan negara yang terdapat dalam pasal 2 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup



atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (dua puluh) tahun dan denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000.000 (satu milyar rupiah).

## **b..Keuangan Negara yang Dipisahkan**

Dikaitkan dengan pengelolaan keuangan negara yang dipisahkan di BUMN, UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara telah menegaskan bahwa uang negara yang dipisahkan pada BUMN secara yuridis normatif termasuk dalam keuangan negara sebagaimana diatur pada pasal 2 huruf g yang menyatakan bahwa 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.

Pasal 1 butir 10 UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) mendefinisikan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya. Dari penjelasan ini, posisi BUMN dalam perspektif hukum positif adalah melakukan pengelolaan keuangan negara. Artinya, pengelolaan keuangan negara oleh BUMN tidak menghilangkan sifat dari kekayaan negara yang dipisahkan sebagai uang negara, tidak berubah sifatnya menjadi uang privat.



Dalam kasusnya, Hotasi Nababan bertindak sebagai Dirut PT. MNA yang merupakan BUMN. Pengelolaan keuangan pada MNA, tidak terlepas dari ruang lingkup keuangan negara dan kekayaan negara. Karena sekalipun masuk kedalam kategori yang dipisahkan, pada sisi sifat, statusnya tetap sebagai uang dan kekayaan negara. Sebagaimana telah dijelaskan dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN.

Keuangan publik (*public finance*) memiliki keterkaitan dengan aspek publik secara umum dan aspek publik secara khusus yang memiliki keterkaitan dengan negara. Di beberapa negara pemaknaan keuangan publik secara sempit sebagai keuangan negara atau lebih sempit sebagai anggaran negara.

Keuangan publik merupakan aktifitas finansial pemerintah. Yang termasuk pemerintah disini adalah seluruh unit pemerintah dan institusi atau organisasi pemegang otoritas publik yang dikendalikan dan didanai pemerintah. Fokus keuangan publik adalah mempelajari pendapatan dan belanja pemerintah dan menganalisis implikasi dari kegiatan pendapatan dan belanja pada alokasi sumber daya, distribusi pendapatan dan stabilitas ekonomi.

Keuangan publik hakikatnya menunjuk pada dua hal yaitu sektor keuangan yang digunakan untuk kepentingan pemangku kepentingan (*stakeholder*) dalam lingkungan kuasanya. Atau keuangan yang ditunjukkan pada fungsi penyelenggaraan pemerintahan umum dan pelayanan umum dan pelayanan publik. Bagi negara berkembang, keberadaan keuangan publik



sama halnya dengan administrasi publik merupakan keharusan sebagaimana dikemukakan Irving Swerdlow yang mengemukakan, “*the importance of adequate publik administrastion for economic growth was quickly recognized and emphasized.*”

Dalam perkembangan hukum dewasa ini, keuangan publik tidak hanya dimaksudkan pada fungsi negara untuk melaksanakan dan menyelenggarakan kehendak-kehendakserta keputusan pemerintah secara nyata dan menyelenggarakan undang-undang yang ditetapkan pemerintah dalam sektor keuangan, tetapi juga meluas pada kegiatan yang teratur dan terus menerus melayani kebutuhan dan kepentingan umum yang menciptakan dan memperoleh pendapatan. Pengertian keuangan terakhir inilah yang menyebabkan keuangan publik dimaknai sebagai suatu bangunan arsitektur yang terdiri dari keuangan negara, keuangan daerah, keuangan badan hukum, dan keuangan subjek hukum pribadi, yang masing-masing karakter hukum (*rechtkarakter*) dan status hukum (*rechtsstatues*) yang berbeda yaitu semakin bersifat publik, akan semakin luas wewenang (*autority, gezag*) negara, sedangkan semakin privat akan semakin mengecil wewenang negara.

Dengan demikian, dalam konteks putusan kasus Hotasi Nababan, keuangan negara dan keuangan publik bukan sesuatu yang terpisah. Keuangan publik dalam kasus ini adalah aktifitas belanja yang dilahirkan oleh keputusan untuk melakukan penyewaan pesawat boeing, yaitu penyertaan uang negara sebesar 1 Juta USD sebagai *security deposit* kepada TALG. Ini adalah aktifitas belanja, karena itulah sehingga menjadi domain



keuangan publik. Meskipun sekali lagi, status sifat dari uang yang dipakai beraktifitas tersebut tetap merupakan uang negara yang dipisahkan.

Meski UUD 1945 baik pra maupun pasca perubahan, istilah “Keuangan Negara” resmi digunakan dalam konstitusi, namun istilah tersebut masih menimbulkan masalah penafsiran, karena dalam realitasnya disamping keuangan negara masih terdapat keuangan daerah maupun keuangan badan hukum lainnya yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) masih dikategorikan sebagai keuangan negara.

Dalam sistematika hukum yang berlaku umum, pada saat ini dikenal adanya dua jenis badan hukum, yakni : ”**Badan Hukum Publik**” dan “**Badan Hukum Perdata**”, dimana perbedaan antara kedua badan hukum tersebut terletak pada “tugas dan kewajiban” (*taak en bevoegheid*) bagi badan hukum publik sebagai dasar pelaksanaan fungsinya, dan “hak dan kewajiban” bagi badan hukum perdata sebagai akibat perbuatan hukum dari suatu perjanjian perdata.

Menurut Arifin P. Soeria Atmadja, yang tergolong badan hukum publik adalah “**Negara**” dan “**Daerah**”, atau badan-badan hukum lain yang ditetapkan “dengan” undang-undang atau berdasarkan peraturan perundang-undangan. Secara yuridis, suatu badan hukum publik mempunyai “tugas dan kewenangan” dalam menetapkan suatu ketentuan peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang dapat mengikat semua anggota masyarakat. Negara dan daerah atau badan hukum lain yang



ditetapkan sebagai badan hukum publik mempunyai **imunitas publik** yang tidak dimiliki oleh badan hukum perdata, dimana hubungan hukumnya dibangun bersifat “vertikal”.

Dengan demikian, dalam konteks keuangan, keuangan negara dan keuangan daerah memiliki persamaan, bahwa keduanya merupakan keuangan publik. Begitu juga dengan keuangan negara yang dipisahkan ke badan hukum lain yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan seperti BUMN juga merupakan keuangan publik. Transformasi hukum dari uang negara ke uang negara yang dipisahkan ke BUMN sebagai penyertaan modal, negara tidak lagi berstatus subyek hukum publik. Akan tetapi negara bertindak dalam lingkungan hukum privat.

Persoalannya menjadi rumit dalam konteks peraturan perundang-undangan kita, hukum keuangan publik tidak lagi menyisahkan ruang untuk hukum keuangan private. Sehingga batasnya menjadi kabur. Hal inilah yang terjadi dalam kasus Hotasi, Jaksa Penuntut Umum mengajukan tuntutan dengan mendasarkan dakwaan pada undang-undang keuangan negara yang cakupannya teramat luas dan multi tafsir, yang kemudian disempurnakan majelis PK dengan memvonis Hotasi bersalah.

### **c. Penjelasan atas UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara**

#### **I. Dasar Pemikiran**

Sebagai suatu negara yang berdaulat, berdasarkan hukum, dan menyelenggarakan pemerintahan negara berdasarkan konstitusi, sistem



pengelolaan keuangan harus sesuai dengan aturan pokok yang ditetapkan dalam Undang – undang Dasar 1945 Bab VIII perihal Keuangan Negara. Selama ini dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan negara masih digunakan ketentuan perundang – undangan yang disusun pada pemerintahan kolonial Hindia Belanda yang diberlakukan berdasarkan Aturan Peralihan Undang – undang Dasar 1945. Peraturan perundang – undangan tersebut mempunyai berbagai kelemahan yang dapat menyebabkan terjadinya beberapa bentuk penyimpangan dan tidak dapat mengakomodasi berbagai perkembangan yang terjadi dalam sistem kelembagaan negara dan pengelolaan keuangan pemerintahan Negara Republik Indonesia. Dalam upaya menghilangkan penyimpangan dan mewujudkan sistem pengelolaan fiskal yang berkesinambungan (sustainable) sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang – undang Dasar dan azas – azas umum yang berlaku secara universal dalam penyelenggaraan pemerintahan negara diperlukan suatu undang – undang yang mengatur pengelolaan keuangan negara.

- II. Perubahan mendasar dalam ketentuan pengelolaan keuangan Negara yang diatur dalam Undang – undang Nomor 17 Tahun 2003.

Hal – hal baru dan/atau perubahan mendasar dalam ketentuan keuangan negara yang diatur dalam undang – undang ini meliputi ;

- ✓ Pengertian dan ruang lingkup keuangan negara,





- ✓ Azas –azas umum pengelolaan keuangan negara,
- ✓ Kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara,
- ✓ Pendelegasian kekuasaan Presiden kepada Menteri Keuangan dan Menteri/Pimpinan Lembaga,
- ✓ Susunan APBN dan APBD,
- ✓ Ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN dan APBD,
- ✓ Pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan bank sentral, pemerintah daerah, dan pemerintah/lembaga asing
- ✓ Pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah dengan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta, dan badan pengelola dana masyarakat,
- ✓ Penetapan bentuk dan batas waktu penyampaian laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dan APBD.

Undang – undang ini juga telah mengantisipasi perubahan standar akuntansi di lingkungan pemerintahan di Indonesia yang mengacu kepada perkembangan standar akuntansi di lingkungan pemerintah secara internasional meliputi :

#### 1. Pengertian dan Ruang Lingkup Keuangan Negara

Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan keuangan negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses, dan tujuan. Dari sisi obyek yang dimaksud keuangan negara meliputi



semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang. Dari sisi subyek yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi seluruh obyek yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh pemerintahan 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 dengan pengelolaan obyek, mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan, dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

## 2. Azas – azas Umum Pengelolaan Keuangan Negara

Azas – azas umum yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, yaitu :

- a) Azas tahunan,
- b) Azas universalitas,
- c) Azas kesatuan,
- d) Azas spesialisitas. Serta tambahan azas – azas baru sebagai pencerminan best practices (penerapan kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain :
  - Azas akuntabilitas berorientasi pada hasil
  - Azas profesionalitas



- Azas proporsionalitas
- Azas keterbukaan dalam pengelolaan keuangan Negara Azas pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Dengan dianutnya azas – azas umum tersebut di dalam undang – undang tentang keuangan negara, maka pelaksanaan undang – undang ini selain menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara sekaligus dimaksudkan untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

3. Kekuasaan atas Pengelolaan Keuangan Negara  
Presiden selaku kepala pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintah. Untuk membantu presiden dalam penyelenggaraan kekuasaan dimaksud, sebagian kekuasaan tersebut dikuasakan kepada Menteri Keuangan selaku Pengelola Fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan, serta kepada Menteri/Pimpinan Lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian Negara/lembaga yang dipimpinnya. Pada hakekatnya menteri keuangan adalah Chief Financial Officer (CFO) sementara setiap menteri/pimpinan lembaga adalah Chief Operational Officer (COO).



#### 4. Penyusunan dan penetapan APBN dan APBD

Anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN/APBD dalam undang – undang ini meliputi penegasan tujuan dan fungsi penganggaran pemerintah, penegasan peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran, pengintegrasian sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran, penyempurnaan klasifikasi anggaran, penyatuan anggaran, dan penggunaan kerangka pengeluaran jangka menengah dalam penyusunan anggaran.

#### 5. Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Bank Sentral, Pemerintah Daerah,

Pemerintah / Lembaga Asing, Perusahaan Negara, Perusahaan Daerah, Perusahaan Swasta, serta Badan Pengelola Dana Masyarakat.

#### 6. Sejalan dengan semakin luas dan kompleksnya kegiatan pengelolaan keuangan negara, perlu diatur ketentuan mengenai hubungan keuangan antara pemerintah dan lembaga – lembaga infra/supranasional. Dalam hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan bank sentral ditegaskan bahwa pemerintah pusat dan bank sentral berkoordinasi dalam penetapan dan



pelaksanaan kebijakan fiskal dan moneter. Dalam hubungan dengan pemerintah daerah, undang – undang ini menegaskan adanya kewajiban pemerintah pusat mengalokasikan dana perimbangan kepada pemerintah daerah. Undang – undang ini mengatur pula perihal penerimaan pinjaman luar negeri pemerintah. Dalam hubungan antara pemerintah dan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta, dan badan pengelola dana masyarakat ditetapkan bahwa pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan negara/daerah setelah mendapat persetujuan DPR/DPRD.

7. Pelaksanaan APBN dan APBD

Setelah APBN ditetapkan secara rinci dengan undang – undang, pelaksanaannya dituangkan lebih lanjut dengan keputusan Presiden sebagai pedoman bagi kementerian negara/lembaga dalam pelaksanaan anggaran. Ketentuan mengenai pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD ditetapkan tersendiri dalam undang – undang yang mengatur perbendaharaan negara mengingat lebih banyak menyangkut hubungan administratif antar kementerian negara / lembaga di lingkungan pemerintah.

8. Pertanggungjawaban pengelolaan keuangan Negara

Salah satu upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas



pengelolaan keuangan negara adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip – prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintah yang telah diterima secara umum.

Dalam rangka akuntabilitas pengelolaan keuangan negara menteri/pimpinan lembaga / gubernur / bupati/walikota selaku pengguna anggaran/pengguna barang bertanggungjawab atas pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan dalam undang – undang tentang APBN/Peraturan daerah tentang APBD, dari segi manfaat/hasil (outcome). Sebagai konsekuensinya, dalam undang – undang ini diatur sanksi yang berlaku bagi menteri/pimpinan lembaga/ gubernur/bupati/walikota serta pimpinan unit organisasi kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan/kegiatan yang telah ditetapkan dalam undang – undang tentang APBN/Peraturan daerah tentang APBD. Selain itu perlu ditegaskan prinsip yang berlaku universal bahwa barang siapa yang diberi wewenang untuk menerima, menyimpan, dan membayar atau menyerahkan uang, surat berharga atau barang milik negara bertanggungjawab secara pribadi atas semua kekurangan yang terjadi dalam pengurusannya. Kewajiban untuk mengganti kerugian keuangan negara oleh para pengelola keuangan negara



dimaksud merupakan unsur pengendalian intern yang ada.

### III. Kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara menurut UU No. 17 Tahun 2003

Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 (UU No. 17 Tahun 2003) tentang Keuangan Negara mengatur kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara sebagai berikut (Pasal 6):

(1) Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan.

Kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagaimana dimaksud di sini meliputi kewenangan yang bersifat umum dan kewenangan yang bersifat khusus.

- **Kewenangan yang bersifat umum** meliputi penetapan arah, kebijakan umum, strategi, dan prioritas dalam pengelolaan APBN, antara lain penetapan pedoman pelaksanaan dan pertanggungjawaban APBN, penetapan pedoman penyusunan rencana kerja kementerian negara/lembaga, penetapan gaji dan tunjangan, serta pedoman pengelolaan penerimaan negara.
- **Kewenangan yang bersifat khusus** meliputi keputusan/kebijakan teknis yang berkaitan dengan pengelolaan APBN, antara lain



keputusan sidang kabinet di bidang pengelolaan APBN, keputusan rincian APBN, keputusan dana perimbangan, dan penghapusan aset dan piutang negara.

(2) Kekuasaan pengelolaan keuangan negara tersebut:

- a) dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan. Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan pada hakekatnya adalah Chief Financial Officer (CFO) Pemerintah Republik Indonesia.
- b) dikuasakan kepada menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara / lembaga yang dipimpinnya. Setiap menteri/pimpinan lembaga pada hakekatnya adalah Chief Operational Officer (COO) untuk suatu bidang tertentu pemerintahan.
- c) Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan lembaga adalah lembaga negara dan lembaga pemerintah non kementerian negara.
- d) Di lingkungan lembaga negara, yang dimaksud dengan pimpinan lembaga adalah pejabat yang bertanggung jawab atas pengelolaan keuangan lembaga yang bersangkutan.
- e) diserahkan kepada gubernur / bupati / walikota selaku kepala pemerintahan daerah





untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan

- f) tidak termasuk kewenangan dibidang moneter, yang meliputi antara lain mengeluarkan dan mengedarkan uang, yang diatur dengan undang-undang.

Sesuai dengan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara sebagian kekuasaan Presiden tersebut juga diserahkan kepada Gubernur/Bupati/Walikota selaku pengelola keuangan daerah. Demikian pula untuk mencapai kestabilan nilai rupiah tugas menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter serta mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran dilakukan oleh bank sentral.

Prinsip pembagian kekuasaan ini perlu dilaksanakan secara konsisten agar terdapat kejelasan dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab, terlaksananya mekanisme *checks and balances* serta untuk mendorong upaya peningkatan profesionalisme dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Selanjutnya, Pasal 7 UU No. 17 Tahun 2003 menegaskan bahwa:

- 1) Kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara digunakan untuk mencapai tujuan bernegara.
- 2) Dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan untuk mencapai tujuan bernegara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) setiap tahun disusun APBN dan APBD.



*Sub-bidang pengelolaan fiskal* meliputi fungsi-fungsi pengelolaan kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro, penganggaran, administrasi perpajakan, administrasi kepabeanan, perbendaharaan, dan pengawasan keuangan.

Tugas Menteri Keuangan dalam rangka pelaksanaan kekuasaan atas pengelolaan fiskal meliputi (Pasal 8):

1. menyusun kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro
2. menyusun rancangan APBN dan rancangan Perubahan APBN
3. mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran
4. melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan
5. melaksanakan pemungutan pendapatan negara yang telah ditetapkan dengan undang-undang
6. melaksanakan fungsi bendahara umum negara
7. menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN
8. melaksanakan tugas-tugas lain di bidang pengelolaan fiskal berdasarkan ketentuan undang-undang.

Sementara itu, menteri / pimpinan lembaga sebagai Pengguna Anggaran / Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinya mempunyai tugas sebagai berikut:

- a) menyusun rancangan anggaran kementerian negara/lembaga yang dipimpinya
- b) menyusun dokumen pelaksanaan anggaran
- c) melaksanakan anggaran kementerian negara/lembaga yang dipimpinya



- d) melaksanakan pemungutan penerimaan negara bukan pajak dan menyetorkannya ke Kas Negara
- e) mengelola piutang dan utang negara yang menjadi tanggung jawab kementerian negara / lembaga yang dipimpinnya
- f) Piutang yang dimaksud di sini adalah hak negara dalam rangka penerimaan negara bukan pajak yang pemungutannya menjadi tanggung jawab kementerian negara/lembaga yang bersangkutan.
- g) Utang yang dimaksud di sini adalah kewajiban negara kepada pihak ketiga dalam rangka pengadaan barang dan jasa yang pembayarannya merupakan tanggung jawab kementerian negara/lembaga berkaitan sebagai unit pengguna anggaran dan/atau kewajiban lainnya yang timbul berdasarkan undang-undang/keputusan pengadilan.
- h) mengelola barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya
- i) menyusun dan menyampaikan laporan keuangan kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya
- j) Penyusunan dan penyajian laporan keuangan yang dimaksud di sini adalah dalam rangka akuntabilitas dan keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, termasuk prestasi kerja yang dicapai atas penggunaan anggaran.
- k) melaksanakan tugas-tugas lain yang menjadi tanggung jawabnya berdasarkan ketentuan undang-undang.



Kekuasaan pengelolaan keuangan daerah yang diserahkan oleh Presiden kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah dilaksanakan oleh kepala satuan kerja pengelola keuangan daerah selaku pejabat pengelola APBD dan oleh kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah (Pasal 10). Dalam rangka pengelolaan keuangan daerah, pejabat pengelola keuangan daerah mempunyai tugas sebagai berikut:

- a) menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBD
- b) menyusun rancangan APBD dan rancangan Perubahan APBD
- c) melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah
- d) melaksanakan fungsi bendahara umum daerah
- e) menyusun laporan keuangan yang merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Adapun kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pejabat pengguna anggaran/barang daerah mempunyai tugas sebagai berikut:

- a) menyusun anggaran satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya;
- b) menyusun dokumen pelaksanaan anggaran
- c) melaksanakan anggaran satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya
- d) melaksanakan pemungutan penerimaan bukan pajak
- e) mengelola utang piutang daerah yang menjadi tanggung jawab satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya



- f) mengelola barang milik/kekayaan daerah yang menjadi tanggung jawab satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya;
- g) menyusun dan menyampaikan laporan keuangan satuan kerja perangkat daerah yang dipimpinnya.

Penyusunan dan penyajian laporan keuangan dimaksud adalah dalam rangka akuntabilitas dan keterbukaan dalam pengelolaan keuangan daerah, termasuk prestasi kerja yang dicapai atas penggunaan anggaran.



## BAB III

### **IMPLIKASI YURIDIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI TERHADAP RUANG LINGKUP KEUANGAN NEGARA**



#### **I. Implikasi Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011 terhadap Ruang Lingkup Keuangan Negara**

Sebagaimana berlaku sebelumnya, pengelolaan piutang negara sebagai bagian dari rezim administrasi keuangan negara, mendudukan pengaturan mengenai penyelesaian urusan piutang negara pada Panitia Urusan Piutang Negara.<sup>88</sup> Di dalam Undang-Undang Nomor 49 prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara, Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) memiliki kompetensi untuk mengurus piutang yang dimiliki oleh negara dan badan-badan yang baik secara langsung maupun tidak langsung dikuasai oleh Negara. Adapun Pasal 8 Undang-Undang Nomor 49 prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara menentukan bahwa: yang dimaksud dengan piutang Negara atau hutang kepada Negara oleh Peraturan ini, ialah jumlah uang yang wajib dibayar kepada Negara atau Badan-Badan yang baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh Negara berdasarkan suatu Peraturan, perjanjian atau sebab apapun.



Pembentukan kepanitian yang mengurus piutang negara ini ditujukan untuk menyelesaikan penagihan piutang negara. Dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 49 prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara dijelaskan bahwa: oleh karena penagihan piutang Negara secara singkat dan efektif itu, terutama terhadap para penanggung hutang yang “nakal” dan dengan tindakannya terang-terangan merugikan Negara, dalam keadaan dewasa ini masih dianggap perlu, maka dengan perubahan-perubahan yang dalam bidang hukum dapat dipertanggungjawabkan Peraturan tentang susunan, tugas dan wewenang Panitia Penyelesaian Piutang negara termaksud akan diteruskan dalam bentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, kekayaan BUMN secara serta merta berada di dalam ruang lingkup keuangan negara. Implikasi dari pengakuan kekayaan BUMN adalah kekayaan negara yang dipisahkan secara langsung menempatkan piutang BUMN juga menjadi piutang Negara. Dalam hal ini, pengurusan piutang BUMN ditundukkan pada ketentuan mengenai PUPN dan tidak melalui mekanisme penagihan utang yang dilakukan oleh BUMN itu sendiri. Pengakuan piutang BUMN sebagai piutang negara sekaligus prosedur penyelesaian piutangnya yang menggunakan piranti Undang-Undang Nomor 49 prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara telah menimbulkan beberapa kerugian konstitusional bagi para pemohon. Dalam permohonannya, para pemohon mendalilkan sebagai berikut:

- Bahwa dikarenakan menjadi semakin besarnya jumlah hutang para Pemohon sebagaimana tersebut di atas,



maka menjadi beban di luar kemampuan para Pemohon untuk menanggungnya, padahal sebagian besar hal tersebut timbul sebagai akibat kejadian di luar kekuasaan (*force majeure*). Oleh sebab itu, dalam rangka upaya penyelesaian agar tidak semakin berlarut dan semakin mematikan usaha para Pemohon, Para Pemohon telah beberapa kali mengajukan permohonan kepada Bank BUMN (Badan Usaha Milik Negara) bersangkutan agar besar hutang para Pemohon dan kelompok anak perusahaannya untuk dapat diberi keringanan berupa pemotongan hutang pokok (*hair cut*) atas kerugian yang dialami para Pemohon, dikarenakan krisis moneter/krisis ekonomi yang terjadi pada dasarnya adalah suatu keadaan di luar kekuasaan para Pemohon (*force majeure*), tetapi permohonan para Pemohon tersebut tidak dapat dipertimbangkan oleh Bank BUMN yang bersangkutan (selaku kreditur), dengan dasar alasan antara lain karena adanya Ketentuan dalam Pasal 4, Pasal 8, Pasal 10 dan Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara. Sehingga Piutang Bank BUMN *a quo* kepada para Pemohon dianggap sebagai piutang negara. Berkenaan dengan itu maka Bank BUMN *a quo* beranggapan dengan menyatakan tidak mempunyai kewenangan untuk memberikan pemotongan hutang pokok (*hair cut*).

- Bahwa atas permasalahan serta alasan-alasan tersebut di atas, maka para Pemohon merasakan adanya perlakuan yang sangat tidak adil terhadapnya selaku Debitur, karena dengan masih diberlakukannya Pasal 4, Pasal 8, Pasal 10 dan Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 49 Prp Tahun 1960 adalah bukannya





menimbulkan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum, melainkan malah menimbulkan ketidakadilan, ketiadaan manfaat dan ketidakpastian hukum. Sehingga hak-hak para Pemohon untuk mendapat jaminan dan perlindungan atas keadilan dan kepastian hukum menjadi terlanggar.

Untuk menyelesaikan kerugian konstitusional sebagaimana disampaikan oleh para pemohon di atas, Mahkamah Konstitusi sebagai pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of citizen's constitutional rights*), menurut A. Mukhtie Fadjar (2006:119) wajib memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tersebut berdasarkan pertimbangan konstitusional. Kemudian, terhitung sejak Tanggal 25 September 2012, melalui putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011, piutang BUMN tidak lagi dijadikan sebagai piutang Negara. Hal demikian merupakan implikasi dari salah satu amar putusan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan ini sebagai berikut:

- ✓ Frasa “*atau Badan-badan yang baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh negara*” dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 49 Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1961 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2124) adalah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- ✓ Frasa “*atau Badan-badan yang baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh negara*” dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 49 Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1961 Nomor 3, Tambahan



Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2124) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Dengan dibacakannya Amar Putusan di atas, maka frase “Badan-badan yang baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh negara” di dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 49 prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara tidak lagi menjadi norma didalam sistem hukum Indonesia. Atau dengan kata lain yang lebih sederhana, ketentuan mengenai “Badan-badan yang baik secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh negara” di dalam pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 49 prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara tidak berlaku lagi. Di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Piutang merupakan salah satu aspek di dalam rezim administrasi keuangan negara. Dengan tidak lagi mendudukan piutang BUMN sebagai piutang Negara, timbul implikasi yuridis di dalam pengakuan keuangan BUMN secara keseluruhan sebagai salah satu unsur keuangan negara.

Pengakuan piutang BUMN yang tidak lagi didudukan sebagai piutang BUMN ini, menurut Dian Puji Simatupang (2011:37), harus diikuti dengan penegasan bahwa kedudukan pemerintah dalam BUMN perseroan tidak dapat dipandang mewakili negara dalam kapasitasnya sebagai badan hukum publik, melainkan sebagai badan hukum privat, dalam hal ini, sebagai pemegang saham BUMN. Pemahaman yang demikian ini harus ditegaskan sebagai bentuk afirmatif pengenaan baju badan hukum privat dalam BUMN perseroan yang sebagian sahamnya dimiliki oleh Pemerintah. Dengan mengingat bahwa piutang merupakan salah satu akun di



dalam laporan keuangan entitas, piutang BUMN yang tidak lagi menjadi piutang negara harus dipandang secara lebih umum dengan menempatkan bahwa seluruh akun di dalam laporan keuangan BUMN bukan lagi menjadi unsur keuangan negara. Dengan kata lain, keuangan BUMN tidak lagi diakui sebagai unsur keuangan negara.

## **2. Rumusan Pasal 2 Huruf g Undang - Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Format Ruang Lingkup Keuangan Negara yang Ideal**

Dari tataran teoritis, kedudukan BUMN seharusnya dipandang sebagai entitas yang mandiri, karena BUMN merupakan sebuah badan hukum privat yang terpisah dari badan hukum negara. Dalam hal ini, status hukum keuangannya pun harus terpisah pula. Keberadaan BUMN sebagai badan hukum privat ini didudukkan pada pemahaman-pemahaman yang disampaikan oleh beberapa sarjana. Meskipun status hukum kelembagaan BUMN, pada dasarnya, adalah badan hukum publik, sebagaimana ditentukan di dalam Undang-Undang Nomor 19 prp Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara, BUMN dapat berubah status hukumnya menjadi badan hukum privat.

Perubahan status hukum kelembagaannya ini dilakukan dalam rangka menjalankan program privatisasi, seperti yang telah lazim dilakukan saat ini. Hal demikian ditegaskan sebagai berikut:

*Privatised companies first changed their legal status from public corporations to public limited companies before being privatised by government and listed on the stock market... The impact of the change in legal status, mainly from Perum to PT (Persero), represents the largest de*



*facto change for Indonesian state enterprises because at this point they adjust their conservative style of protected business into a competitive business-oriented one. From a de jure perspective, it is important that they comply with the business attitudes, right and obligation of real private companies, and not state ones.* bahwa, secara hukum, perubahan status menjadi perusahaan perseroan, berimplikasi pada keharusan BUMN yang bersangkutan untuk tunduk pada aturan perusahaan swasta dan Perusahaan Perseroan merupakan entitas yang tunduk pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, sebagai piranti hukum yang mengatur entitas bisnis sektor swasta. Dengan kata lain, perusahaan perseroan merupakan status hukum kelembagaan baru bagi BUMN yang diprivatisasi. Beranjak ke status hukum keuangannya, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menegaskan pemahaman ideal pengelolaan keuangan BUMN tadi. Disebutkan di dalam Pasal 11 Undang-Undang ini, bahwa "Terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas." Adapun sejak Tanggal 16 Agustus 2007, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dinyatakan tidak berlaku lagi dan digantikan oleh Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Tataran ideal tersebut seakan terabaikan ketika melihat ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara ini di-*juncto*-kan dengan ketentuan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, dimana kekayaan BUMN dimasukkan



sebagai unsur keuangan negara, dan tidak lagi menjadi sebuah rezim kekayaan badan hukum privat yang mandiri.

Dengan mengakui keuangan BUMN persero sebagai unsur keuangan negara, telah terjadi pertentangan dengan Prinsip Akuntansi Berterima Umum. Ada sebuah asas akuntansi di dalam *Generally Accepted Accounting Principle/GAAP* (Prinsip Akuntansi Berterima Umum / PABU), yaitu *Economic Entity Assumption*. Di dalam praktiknya, asas ini mengasumsikan bahwa semua kekayaan yang dimiliki oleh entitas bisnis (badan usaha) terpisah dari kekayaan dari pribadi pemilik. Bahwa *economic entity (accounting entity) assumption* sangatlah penting bagi entitas perusahaan untuk menyusun informasi akuntansi terkait dengan pelaporan keuangannya.

Harahap menambahkan bahwa siklus akuntansi tidak dapat diselenggarakan untuk menyajikan laporan keuangan perusahaan dan pemiliknya sekaligus. Informasi akuntansi yang hendak disampaikan harus disusun secara terpisah antara satu entitas dengan entitas lainnya. Untuk memastikan konsistensi penerapan hukum di bidang keuangan negara, rumusan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara perlu dikaji ulang keberadaannya.

Bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011 yang memutuskan bahwa piutang BUMN bukanlah piutang negara telah memberikan landasan yuridis bagi langkah-langkah selanjutnya untuk memastikan konsistensi penerapan hukum di bidang hukum keuangan negara. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut setidaknya menunjukkan keselarasan dengan duduk pemahaman teori mengenai hukum keuangan negara.



Secara ideal, dengan menggunakan sudut pemahaman teori, keuangan BUMN tidak dapat dipandang sebagai unsur keuangan negara. Pemahaman yang demikian ini tentu disebabkan oleh beberapa hal. Pertama, secara badan hukum, BUMN yang berbadan hukum privat tentu terpisah dari badan hukum negara. Kedua, dari prinsip akuntansi berterima umum (PABU) yakni *economic entity assumption* menentukan kekayaan BUMN sebagai perusahaan harus dipisahkan dari kekayaan negara sebagai pemiliknya.

Adapun landasan teori yang dapat digunakan sebagai dasar reformulasi dan rasionalisasi ruang lingkup keuangan negara, terutama yang berkaitan dengan kekayaan pihak lain di dalam rezim Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Dalam beberapa tahun terakhir, perkembangan hukum Indonesia ditandai oleh semakin meningkatnya perkara korupsi, yang diajukan ke pengadilan atas dasar adanya kerugian negara. Hal ini tentu terkait dengan perkembangan tafsir atas tindakan merugikan keuangan negara. Pemahaman tentang kerugian negara dan kerugian daerah dapat dilihat dari perspektif Hukum Administrasi sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 dan pengertian dalam Hukum Pidana sesuai ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999. Dua ketentuan tersebut sebenarnya saling melengkapi. Karena UU No.31/1999 sebenarnya tidak mengatur tentang apa yang dimaksud dengan “kerugian negara”. UU tersebut hanya menegaskan tentang unsur-unsur yang dapat menyebabkan terjadinya kerugian negara. Dimana



menurut ketentuan tersebut telah terjadi perbuatan melawan hukum.

Oleh karena itu dengan adanya UU No. 1/2004 yang mendefinisikan tentang pengertian kerugian negara semakin memperjelas tentang dasar formil adanya kerugian negara. Dua ketentuan UU tersebut memperjelas pokok persoalan. Hal ini dapat dipahami dari Penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU No.31/1999 yang menjelaskan bahwa kata “dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan atau perekonomian negara” menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat. Oleh karena itu pengertian kerugian negara yang diatur dalam UU No 1/2004 menjadi dasar formil untuk mengukur telah terjadinya tindak pidana korupsi. Secara umum apabila kita menafsirkan dari ketentuan Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, kita menjumpai bahwa ditemukan adanya unsur-unsur kerugian negara, antara lain kekurangan uang, barang, dan surat berharga yang nyata dan pasti jumlahnya serta adanya tindakan melawan hukum. Dilihat rumusan pasal tersebut maka untuk menetapkan kerugian negara harus memenuhi unsur-unsur tersebut. Dalam prakteknya, pengelola pemerintahan baik di pusat maupun di daerah yang melakukan tindakan melawan hukum dan mengakibatkan kerugian negara/daerah dapat dikenakan penggantian atas kerugian negara dimaksud. Dalam bidang pemerintahan pihak yang dapat menjadi subjek penggantian kerugian negara/daerah adalah pihak yang mempunyai kewenangan terkait dengan pengelolaan keuangan negara meliputi Presiden, menteri keuangan, menteri/pimpinan



lembaga, kepala daerah, bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, dan pejabat lain yang mendapat kewenangan dalam pengelolaan keuangan negara/daerah. Berdasarkan kewenangan yang diberikan menurut ketentuan hukum administrasi. Dimana menurut hukum administrasi dikenal tiga cara memperoleh wewenang yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Selain itu dalam hal kerugian negara maka negara bertindak selaku pihak penggugat terhadap persero, perusahaan umum atau perseroan terbatas lainnya yang menimbulkan kerugian terhadap keuangan negara dalam kedudukan selaku pihak penggugat. Berhubung negara merupakan badan hukum publik berarti harus diwakili untuk melakukan perbuatan berupa menggugat persero, perusahaan umum, atau perseroan terbatas lainnya yang menimbulkan kerugian negara. Secara yuridis wakil negara untuk melakukan perbuatan hukum pada umumnya, dan khususnya menggugat persero, perusahaan umum, atau perseroan terbatas lainnya adalah kejaksaan sebagaimana dimaksud dalam UU No.16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Kejaksaan bertindak untuk dan atas nama negara atau pemerintah, namun terlebih dahulu dilengkapi dengan surat kuasa khusus dari penyelenggara negara terutama yang berwenang mengelola keuangan negara. Dalam hal tertentu, terjadinya kerugian negara/daerah dapat terkait dengan tindak pidana. Menurut ketentuan Pasal 64 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 menyatakan bahwa: (1) Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, dan pejabat lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara/daerah dapat dikenai sanksi administrative dan/atau sanksi pidana, dan (2) Putusan pidana tidak membebaskan dari tuntutan ganti





rugi. Sedangkan ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 menyatakan bahwa Pengembalian kerugian kerugian negara. Dimana menurut ketentuan tersebut telah terjadi.

Mendefinisikan tentang pengertian kerugian negara semakin memperjelas tentang dasar formil adanya kerugian negara. Dua ketentuan UU tersebut memperjelas pokok persoalan. Hal ini dapat dipahami dari Penjelasan Pasal 2 ayat (1) UU No.31/1999 yang menjelaskan, bahwa kata “dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan atau perekonomian negara” menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat. Oleh karena itu pengertian kerugian negara yang diatur dalam UU No 1/2004 menjadi dasar formil untuk mengukur telah terjadinya tindak pidana korupsi. Secara umum apabila kita menafsirkan dari ketentuan Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, kita menjumpai bahwa ditemukan adanya unsur-unsur kerugian negara, antara lain kekurangan uang, barang, dan surat berharga yang nyata dan pasti jumlahnya serta adanya tindakan melawan hukum. Dilihat rumusan pasal tersebut maka untuk menetapkan kerugian negara harus memenuhi unsur-unsur tersebut. Dalam prakteknya, pengelola pemerintahan baik di pusat maupun di daerah yang melakukan tindakan melawan hukum dan mengakibatkan kerugian negara/daerah dapat dikenakan penggantian atas kerugian negara dimaksud. Dalam bidang pemerintahan pihak yang dapat menjadi subjek penggantian kerugian negara/daerah adalah pihak yang mempunyai kewenangan terkait dengan pengelolaan keuangan negara



meliputi Presiden, menteri keuangan, menteri/pimpinan lembaga, kepala daerah, bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, dan pejabat lain yang mendapat kewenangan dalam pengelolaan keuangan negara/daerah. Berdasarkan kewenangan yang diberikan menurut ketentuan hukum administrasi. Dimana menurut hukum administrasi dikenal tiga cara memperoleh wewenang yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Selain itu dalam hal kerugian negara maka negara bertindak selaku pihak penggugat terhadap persero, perusahaan umum atau perseroan terbatas lainnya yang menimbulkan kerugian terhadap keuangan negara dalam kedudukan selaku pihak penggugat. Berhubung negara merupakan badan hukum publik berarti harus diwakili untuk melakukan perbuatan berupa menggugat persero, perusahaan umum, atau perseroan terbatas lainnya yang menimbulkan kerugian negara. Secara yuridis wakil negara untuk melakukan perbuatan hukum pada umumnya, dan khususnya menggugat persero, perusahaan umum, atau perseroan terbatas lainnya adalah kejaksaan sebagaimana dimaksud dalam UU No.16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Kejaksaan bertindak untuk dan atas nama negara atau pemerintah, namun terlebih dahulu dilengkapi dengan surat kuasa khusus dari penyelenggara negara terutama yang berwenang mengelola keuangan negara. Dalam hal tertentu, terjadinya kerugian negara/daerah dapat terkait dengan tindak pidana. Menurut ketentuan Pasal 64 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 menyatakan bahwa: (1) Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, dan pejabat lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara/daerah dapat dikenai sanksi administrative dan/atau sanksi pidana, dan



(2) Putusan pidana tidak membebaskan dari tuntutan ganti rugi. Sedangkan ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 menyatakan bahwa Pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3. Dalam konteks kerugian negara maka dikenal sanksi pokok dan tambahan. Sanksi pokok adalah mengganti kerugian yang dialami oleh negara pada saat pengelolaan keuangan negara. Karena secara substansial penyelesaian kerugian negara perlu dilakukan untuk mengembalikan kekayaan negara yang hilang atau berkurang serta meningkatkan disiplin dan tanggungjawab para pegawai negeri/pejabat negara pada umumnya dan para pengelola keuangan negara pada khususnya. Sedangkan sanksi tambahan dapat sanksi administratif atau sanksi pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal penggantian kerugian negara maka tentu saja yang paling diutamakan tentu saja sanksi untuk mengganti kerugian negara. Sanksi tersebut masuk sebagai sanksi administrasi. Baru kemudian dikenakan jenis sanksi administrasi lainnya atau sanksi pidana. Prinsipnya penggantian kerugian negara adalah memulihkan kembali kekayaan negara yang hilang. Oleh karena itu mekanisme yang digunakan adalah hukuman administrasi. Oleh karena itu ketentuan yang menegaskan bahwa uang pengganti dapat diganti hukuman penjara pada dasarnya tidak memulihkan kembali kekayaan negara yang hilang. Untuk mengidentifikasi apakah dapat dikatakan adanya kerugian negara adalah bahwa ada ketentuan yang mengatur tentang besaran bunga atau penghasilan yang seharusnya diterima oleh negara dalam batas waktu



yang ditentukan. Sepanjang diketemukan adanya perbuatan melawan hukum atas ketentuan tersebut dan sesuai dengan unsur-unsur dalam Pasal 1 angka 22 UU No.1 Tahun 2004 maka dapat dikategorikan telah terjadi kerugian negara. Denda tentu harus dipahami sebagai jenis hukuman administrasi. Hasil denda tersebut masuk dalam kas negara. Oleh karena itu dengan tidak terpenuhinya denda tersebut dan telah memenuhi unsur Pasal 1 angka 22 UU No.1 Tahun 2004 maka dapat dikategorikan telah terjadi kerugian negara. Perihal di atas tentu tidak terlepas dengan posisi negara sebagai badan hukum publik. Hal ini untuk membedakan dengan badan hukum privat. Dalam ilmu hukum ada dua jenis badan hukum dipandang dari segi kewenangan yang dimilikinya yaitu:

Pertama : badan hukum publik (*personne morale*) yang mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik, baik yang mengikat umum atau *algemeen bindend* (misalnya UU Perpajakan) dan tidak mengikat umum (misalnya UU APBN).

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: (1) mempunyai kekayaan terpisah; (2) mempunyai tujuan tertentu; (3) mempunyai kepentingan tertentu; (4) mempunyai organisasi tertentu.

Dalam konteks negara sebagai badan hukum publik, kedudukan hukum dari kepunyaan negara itu harus diadakan dalam kepunyaan privat dan kepunyaan publik. Hukum yang mengatur kepunyaan privat ini sama sekali tidak berbeda dengan hukum yang mengatur kepunyaan



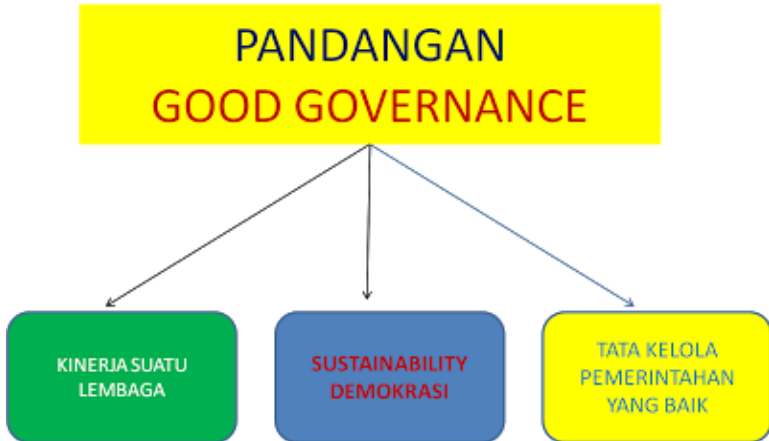
perdata biasa yaitu hukum perdata. Sementara itu, hukum yang mengatur kepunyaan publik diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan tersendiri.

Penjelasan negara dalam posisi sebagai badan hukum publik atau sebagai badan hukum privat sangat penting dalam menentukan adanya tindakan merugikan keuangan negara. Dengan adanya perbedaan peranan negara, yang dipresentasikan oleh pemerintah, sebagai badan hukum privat (misalnya perseroan terbatas), maka kerugian badan hukum privat yang disebabkan adanya penyimpangan dana perseroan seperti halnya korupsi tidak dapat disebut sebagai merugikan negara, dalam arti merugikan keuangan negara atau perekonomian negara sebagaimana diatur dalam undang-undang tentang pemberantasan tindak pidana korupsi.

Selain itu menurut Arifin Soeria Admadja untuk mengetahui aspek hukum kerugian negara ada kaitannya dengan definisi keuangan negara. Keterkaitan itu karena definisi keuangan negara pada hakekatnya secara langsung membatasi ruang lingkup keuangan negara. Selain itu hal menjadi menarik terkait dengan masalah keuangan negara adalah terkait dengan adanya tindakan melawan hukum dalam wilayah administratif dan pidana. Penilaian mengenai apakah suatu perbuatan termasuk perbuatan melawan hukum, tidak cukup apabila didasarkan pada pelanggaran terhadap kaidah hukum, tetapi juga dinilai dari sudut pandang kepatutan. Fakta bahwa seseorang telah melakukan pelanggaran terhadap suatu kaidah hukum dapat menjadi faktor pertimbangan untuk menilai apakah perbuatan yang menimbulkan kerugian tadi sesuai atau tidak dengan



kepatutan yang seharusnya dimiliki seseorang dalam pergaulan dengan sesama warga masyarakat.



#### ✦ Pengertian

- **Governance** diartikan sebagai cara mengelola urusan-urusan publik.
- World Bank: **Governance** sebagai *the way state power is used in managing economic and social resource for development of society.*
- UNDP: **Governance** sebagai *the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation's affair at all levels.*
- World Bank lebih menekankan pada **cara** pemerintah mengelola sumber daya sosial dan ekonomi untuk kepentingan pembangunan masyarakat.
- UNDP lebih menekankan pada aspek **politik, ekonomi, dan administratif** dalam pengelolaan negara



- **Political governance** mengacu pada proses pembuatan kebijakan (*policy/strategy formulation*)
- **Economic governance** mengacu pada proses pembuatan keputusan di bidang ekonomi yang berimplikasi pada masalah pemerataan, penurunan kemiskinan, dan peningkatan kualitas hidup.
- **Administrative governance** mengacu pada sistem implementasi kebijakan.

#### ♣ **Good Governance**

- Pemerintahan yang baik
- Tata kelola pemerintahan yang baik
- Penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha (World Bank).

#### ♣ **Karakteristik Good Governance (UNDP)**

- **Participation**  
Keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan
- **Rule of Law**  
Kerangka hukum yang adil & tegaknya supremasi hukum
- **Transparency**  
Dibangun atas kebebasan memperoleh informasi



♣ **Karakteristik Good Governance (UNDP)**

- ***Efficiency and Effectiveness***

Pengelolaan sumberdaya publik harus berdaya guna dan berhasil guna

- ***Accountability***

Pertanggungjawaban kepada publik atas aktivitas yang dilakukan

- ***Strategic vision***

Pemerintah dan masyarakat harus memiliki visi jauh ke depan

♣ **Karakteristik Good Governance (UK/ODA)**

- Legitimacy
- Accountability
- Competency
- Penghormatan terhadap hukum/hak asasi manusia

♣ **Karakteristik Good Governance (OECD)**

- Participatory development
- Human rights
- Democratization

♣ **Karakteristik Good Governance (MTI)**

- Transparansi
- Akuntabilitas
- Kewajaran/kesetaraan
- Kestinambungan

♣ **Era New Public Management**

- Dalam dua dekade ini terjadi perubahan manajemen sektor publik yang cukup drastis dari sistem





manajemen tradisional menjadi sistem manajemen publik yang modern.

- Tradisional: kaku, birokratis, hierarkis.
- Modern: fleksibel, akomodatif.

### ♣ **Faktor Pendorong NPM**

*Managerialism* (Pollit, 1993)

- *Market-based public administration* (Zhiyong, dan Rosenbloom, 1992)
- *Post bureaucratic paradigm* (Barzelay, 1992)
- *Enterpreunerial government* (Osborne & Gaebler, 1992)

### ♣ **Konsekuensi Npm**

- Perubahan dari orientasi kebijakan menuju orientasi kinerja.
- Tuntutan melakukan efisiensi, *cost cutting*, dan kompetisi.
- Peningkatan *public service*

### ♣ **Reinventing Government (Osbourne & Gaebler 1992)**

#### • **Pemerintahan Katalis**

Fokus pada pemberian pengarahan, bukan produksi pelayanan publik.

#### • **Pemerintah Milik Masyarakat**

Memberdayakan masyarakat daripada melayani

#### • **Pemerintah yang Kompetitif**

Memberikan semangat kompetisi dalam pemberian pelayanan publik.



### ♣ Reinventing Government

- **Pemerintah yang Digerakkan oleh Misi**  
Mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan menjadi organisasi yang digerakkan oleh misi
- **Pemerintah yang Berorientasi Hasil**  
Membiayai hasil, bukan masukan
- **Pemerintah yang Berorientasi Pelanggan**  
Memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi

### ♣ Reinventing Government

- **Pemerintahan Wirausaha**  
Mampu menciptakan pendapatan dan tidak sekedar membelanjakan.
- **Pemerintahan Antisipatif**  
Berupaya mencegah daripada mengobati
- **Pemerintah Desentralisasi**  
Mengubah dari hierarki, menuju partisipatif dan tim kerja

### ♣ Reinventing Government

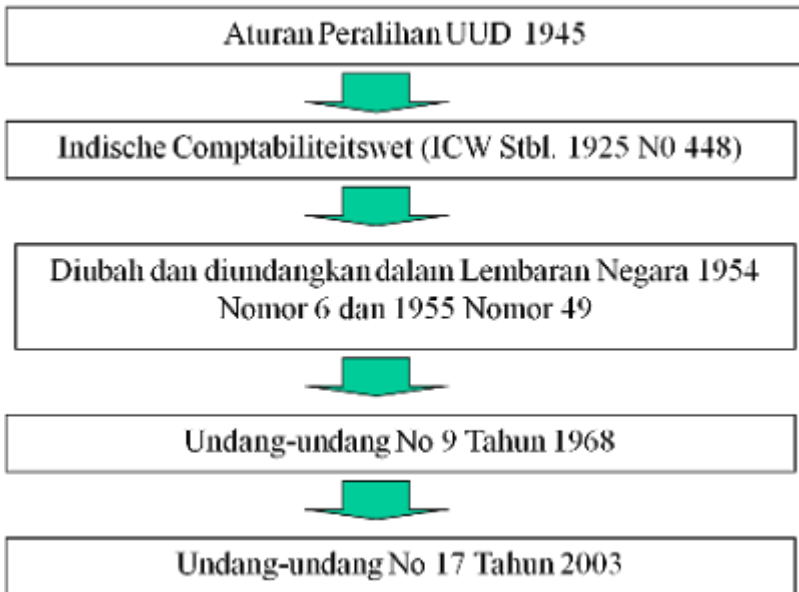
- **Pemerintah Berorientasi pada Mekanisme Pasar**  
Mengadakan perubahan dengan mekanisme pasar (sistem insentif) dan bukan dengan mekanisme administratif (sistem prosedur dan pemaksaan)



## **PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA**

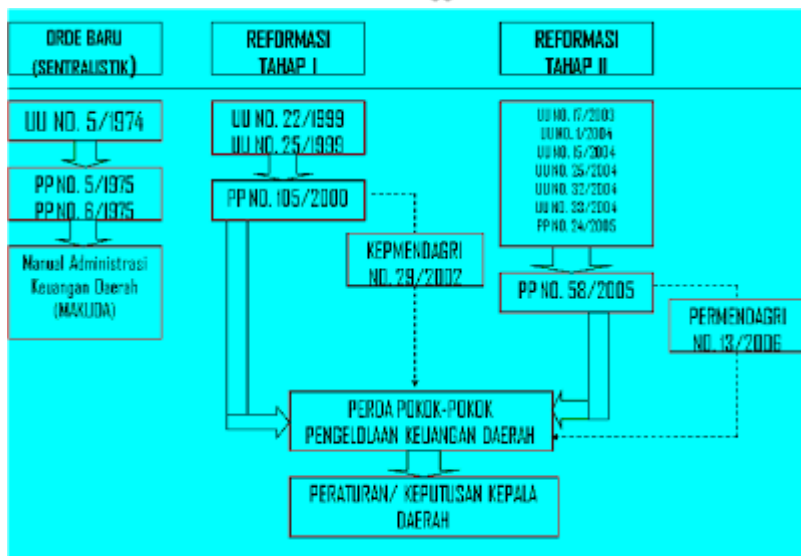
Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

### **SEJARAH KEUANGAN NEGARA**



## 8 PRINSIP DASAR GOOD GOVERNANCE (WORLD BANK)

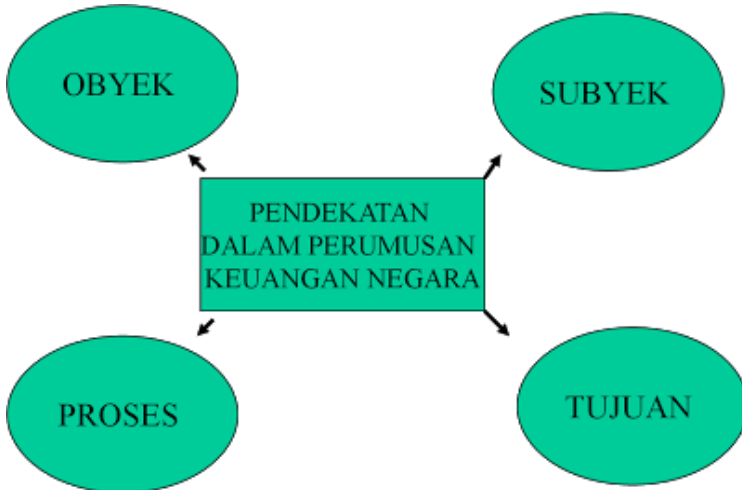
1. Partisipasi
2. Tegaknya Supremasi Hukum
3. Transparansi
4. Responsif (kepedulian pada stakeholder)
5. Berorientasi pada konsensus
6. Kesetaraan
7. Efektifitas dan efisiensi
8. Akuntabilitas



## **PERUBAHAN MENDASAR REFORMASI KEUANGAN NEGARA**

- Pengertian dan ruang lingkup keuangan negara
- Asas-asas umum
- Kekuasaan atas Pengelolaan Keuangan Negara
- Penyusunan dan Penetapan APBN dan APBD
- Hubungan keuangan pemerintah
- Pelaksanaan APBN dan APBD
- Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara

## **PENGERTIAN DAN RUANG LINGKUP KEUANGAN NEGARA**



## ASAS UMUM DALAM PKN

- Asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan dan asas spesialitas.
- Best practices : akuntabilitas, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam PKN, Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang independen.



**ACUAN : REFORMASI MANAJEMEN KEUANGAN NEGARA, MEMPERKOKOH LANDASAN PELAKSANAAN DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH**

## **Kekuasaan atas Pengelolaan Keuangan Negara**

**PRESIDEN SELAKU PEMEGANG KEKUASAAN PKN DAN KEPALA DAERAH SELAKU PEMEGANG PENGELOLA KEUANGAN DAERAH SEBAGAI BAGIAN KEWENANGAN PRESIDEN**

MELIMPahkan KEWENANGANNYA

KEPADA

CHIEF FINANCIAL OFFICER

CHIEF OPERATIONAL OFFICER



### ♣ **Hubungan keuangan pemerintah**

- Pemerintah pusat dan bank sentral berkoordinasi dalam penetapan dan pelaksanaan kebijakan fiskal dan moneter
- Pemerintah pusat wajib mengalokasikan dana perimbangan kepada pemerintah daerah
- Pinjaman asing harus disetujui oleh DPR
- Hubungan dengan perusahaan swasta, perusda, dan badan pengelola dana masyarakat, dalam hal keuangan harus mendapat persetujuan DPR/DPRD

### ♣ **Pelaksanaan APBN dan APBD**

- Masalah administratif diatur dalam undang-undang tentang perbendaharaan negara (UU No 1 th 2004)
- Pemerintah perlu menyampaikan laporan realisasi semester pertama (akhir Juli) kepada DPR/DPRD
- Pelaksanaan anggaran berbasis prestasi kerja

### ♣ **Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara**

- Laporan keuangan terdiri dari :
  1. Laporan realisasi anggaran
  2. Neraca
  3. Laporan Arus Kas
  4. Catatan atas laporan keuangan
- Penyampaian laporan wajib tepat waktu dan disusun mengikuti standar akuntansi pemerintah yang ditetapkan melalui PP

### ♣ **Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia**

- a) Sentralisasi
- b) Desentralisasi



- c) Dekonsentrasi
- d) Tugas Pembantuan

♣ **Desentralisasi**

Penyerahan Wewenang Pemerintah-An Oleh Pemerintah Pusat KepadaProvinsi/Kabupaten/Kota.

♣ **Dekonsentrasi**

Pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan atau perangkat pusat di daerah.

♣ **Tugas Pembantu**

Penugasan dari pemerintah pusat kepada provinsi / kabupaten / kota & desa atau dari provinsi / kab / kota ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana, & prasarana serta sumberdaya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan.





## REFORMASI KEUANGAN DAERAH

Di dalam otonomi daerah telah terjadi pembaharuan (reformasi) di bidang keuangan mencakup berbagai bidang yakni :

Discretion Reform

Reformasi di bidang keleluasaan pemerintah daerah dalam mengelola sumber pendapatan

Budget Reform

Reformasi dalam pengelolaan anggaran daerah

Deficit Spending Reform

Reformasi dalam menggunakan dana pinjaman

Strategic Cost Reform

Reformasi dalam strategi pembiayaan.  
Di dalam Otonomi daerah dimungkinkan berbagai Strategi pembiayaan dalam memperoleh dana dan penggunaannya

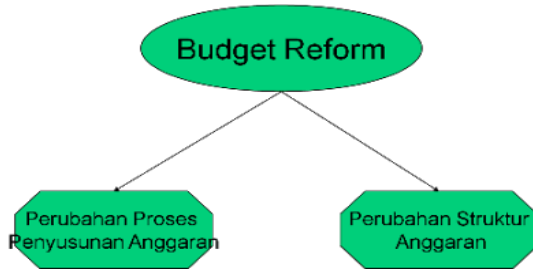
Discretion Reform

Reformasi ini menyangkut pemberian keleluasaan dalam mengelola keuangan daerah

Dalam otonomi daerah berdasarkan UU No. 22/1999 Dan UU No. 25/1999 anggaran yang sudah disetujui DPRD Tidak lagi harus dimintakan pengesahan Pemerintah daerah di atasnya Karena memang pemerintahan daerah tidak lagi berjenjang

DPRD juga diberikan kewenangan menentukan anggaran untuk lembaga legislatif





♣ **Perubahan Struktur Anggaran**

- Perubahan struktur anggaran terjadi dari anggaran tradisional yang bersifat Line item menjadi anggaran yang incrementalism
- Perubahan dimaksud untuk menciptakan transparansi dan meningkatkan akuntabilitas

♣ **Segi Positif Perubahan Struktur Anggaran**

- Bilamana terjadi surplus/defisit akan nampak jelas
- Memudahkan membuat perhitungan anggaran daerah
- Memudahkan dalam melakukan analisis, evaluasi dan pengawasan anggaran (budgetary control)
- Memungkinkan pembentukan cadangan melalui transfer



### ♣ **Deficit Spending Reform**

- Sampai dengan Orde Baru Pemerintah Tidak Pernah menyatakan terjadi “Deficit”. Alasannya menganut anggaran berimbang yang dinamis
- Padahal yang terjadi pinjaman yang diterima dicatat sebagai “Pendapatan”
- Sejak Menteri Keuangan Prof. DR. Bambang Sudibyo direformasi, Penempatan Pinjaman tidak dicatat sebagai “Pendapatan” tetapi sebagai “Pinjaman”

### ♣ **Strategic Cost Reform**

- Dipisahkan Belanja (Expenses) dan Biaya (Cost)
- Dalam “Pembiayaan” dari Akuntansi diminta untuk mengungkap
- Beban Biaya Publik Atau Biaya Aparatur
- Beban Unit Kerja Mana, Eksekutif (unit Kerja Tertentu) atau Legislatif
- Tahun Anggaran Mana, Tahun Berjalan (Current Year) atau Tahun Yang Akan Datang (Next Year)
- Pos Mana
  - Lain-lain
  - Sumbangan, Organisasi
  - Biaya Tidak Tersangka

### ♣ **Kondisi Yang Tidak Mendukung**

- Otonomi Daerah dimulai pada tahun 2001 dimana negara sedang mengalami krisis
- Ekonomi (Krisis Multi Dimensional)
- Sedang menghadapi gerakan separatis Aceh Merdeka, Maluku, Papua Merdeka,
- Sehingga “Otonomi” dirancukan dengan “pembagian kedaulatan (Souverignity)



- Heterogenitas dalam penyebaran penduduk, kekayaan alam, kualitas penduduk
- Krisis Kepercayaan terhadap Pemimpin nasional akibat dari krisis ekonomi dan
- Korupsi, BLBI- KLBI, Hutang yang menumpuk
- Sistem anggaran yang tidak menggunakan “Fund System” sehingga perbaikan system
- Perencanaan yang agak Sulit. Teori Anggaran Keuangan negara adalah..... Hakikat dan falsafah dari APBN menurut Rene Stourm adalah sebagai berikut :

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

Dari pernyataan diatas bahwa public revenue and expenditure (APBN) adalah merupakan (refleksi) dari kedaulatan negara . Di Indonesia yang merupakan negara yang demokratis dan berkedaulatan rakyat sesuai pasal 1 ayat 2 UUD 1945 “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.*” Wewenang yang menetapkan APBN di Indonesia adalah DPR, karena DPR merupakan lembaga perwakilan atau penjelmaan dari rakyat yang idealnya menyerap aspirasi-aspirasi dari rakyatnya sendiri. DPR mempunyai hak begrooting (budget DPR, dimana dinyatakan bahwa dalam hal menetapkan pendapatan dan belanja (negara) kedudukan DPR lebih kuat dari kedudukan pemerintah.

Landasan konstitusional anggaran pendapatan dan belanja negara republik Indonesia menurut Undang-



undang Dasar 1945 diatur dalam pasal 23 UUD 1945 Bab VIII mengenai “Hal Keuangan” yaitu sebagai berikut:

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

Pasal tersebut diatas mengandung dua unsur pokok dalam Anggaran pendapatan dan belanja negara yaitu unsur periodesitas, hal ini terlihat dalam Pasal 23 ayat 1 dari kata-kata “setiap tahun” dan unsur yuridis yang terlihat dari kata-kata “undang-undang.”

Selain itu dalam pasal 23 UUD 1945 mengandung beberapa asas sebagai berikut:

a. Asas berkala (periodik)

Bahwa anggaran dijangkakan dalam waktu tertentu yaitu satu tahun. Penetapan anggaran negara sangat penting dikaitkan dengan pertanggung jawaban pelaksanaan anggaran maupun sistem pembukuan anggaran. Sebagaimana diketahui anggaran negara Indonesia mengenal sistem “kas” dan sistem



“virament” dimana sistem yang dianut ini sangat erat hubungannya dengan tahun anggaran.

b. Asas terbuka (transparansi)

Penetapan anggaran yang melalui prosedur pembahasan antara pemerintah dan DPR dengan pertimbangan DPD. Pembahasan anggaran dilakukan secara terbuka dari anggaran negara ini terjadi baik pada waktu pembahasan rencana anggaran di DPR maupun setelah anggaran negara ditetapkan dalam bentuk undang-undang APBN. Keterbukaan ini juga dapat dilihat penetapan anggaran undang-undang APBN didalam lembaran negara sebagaimana ditetapkan dalam pasal 8 “Undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal 1 April. Agar seseorang mengetahui, memerintahkan perundang-undangan ini dengan penempatannya dalam lembaran Negara Republik Indonesia.

c. Asas kedaulatan (mutlak)

Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 yakni dipertegas masalah kedaulatan rakyat, yakni keharusan adanya persetujuan rakyat melalui perwakilannya yaitu DPR sebagai syarat mutlak bagi terciptanya rencana keuangan negara untuk jangka waktu satu tahun.



## **PERTANGGUNGJAWABAN KEUANGAN NEGARA**

Kata pertanggungjawaban secara etimologis berasal dari bentuk dasar kata majemuk tanggung jawab yang berasal dari dua suku kata tanggung dan jawab. Tanggung jawab merupakan kata benda yang abstrak. Bila bentuk dasar ini dimbuhi suatu awalan “per” dan akhiran “an” maka dirumuskan dalam kesatuan kata benda menjadi “pertanggungjawaban”. W.J.S. Poerwadarminta mengartikan kata tanggung jawab sebagai keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (jika ada sesuatu hal, boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya). Ia mengaitkan tanggung jawab dengan sesuatu keharusan yang dibarengi dengan sanksi, bila terdapat sesuatu yang tidak beres dalam keadaan wajib menanggung sesuatu tersebut.

Menurut Ensiklopedi Administrasi mengatakan bahwa *“Responsibility adalah keharusan seorang untuk melaksanakan secara selayaknya apa yang telah diwajibkan kepadanya.”* Menurut Robert D. Lee bahwa terdapat kaitan antara anggaran negara dengan pertanggungjawaban karena anggaran merupakan alat (*as an instrument* dari pertanggungjawaban (*responsibility*). Lalu timbul pertanyaan, kepada siapakah mereka itu bertanggungjawab ? maka dapat dihubungkan dengan pendapat dari Gablentz khususnya kata-kata *“...or administrator is responsible to those who give him the mandate...”* maka dalam suatu negara demokrasi pertanggungjawaban harus diberikan kepada mereka yang memberikan mandat yakni perwakilan rakyat.

Seperti yang telah disebutkan dalam teori anggaran bahwa unsur pokok dalam anggaran pendapatan dan belanja negara yaitu unsur periodesitas dan unsur yuridis. Kemudian diuraikan lebih lanjut tentang unsur yuridis yang menentukan



apabila tidak terdapat kata sepakat antara DPR dan Presiden mengenai rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara maka pemerintah harus menjalankan anggaran tahun lalu. Kalimat tersebut merupakan alternatif dari pasal 23 ayat 1 UUD 1945 namun hal ini masih dituangkan dalam bentuk ketentuan perundang-undangan yaitu bentuk yuridis anggaran yang tidak disetujui oleh DPR tersebut, mengingat bahwa dalam praktiknya terdapat kesulitan dalam menentukan anggaran tahun lalu.

Ayat yang berhubungan erat dengan hal keuangan adalah Pasal 23E Bab VIII A mengenai “Badan Pemeriksa Keuangan” yang mengatur tentang tugas BPK yang dinyatakan bahwa *“untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.”* Selanjutnya di ayat kedua menyebutkan bahwa hasil atau laporan pemeriksaan keuangan negara yang telah dilakukan BPK diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, sesuai dengan kewenangannya. Namun di ayat ke tiga menjelaskan bahwa laporan tersebut ditindak lanjuti oleh lembaga perwakilan. Dari kalimat tersebut tidak dijelaskan secara gamblang lembaga perwakilan manakah yang harus menyampaikan hasil pemeriksaan secara final. Selain itu juga muncul pertanyaan mengenai bentuk tindak lanjutnya itu seperti apa.





## BAB IV

# KERUGIAN NEGARA



### A. PENGERTIAN KERUGIAN NEGARA

Untuk dapat memahami bagaimana sebenarnya sehingga suatu tindakan dikatakan telah merugikan keuangan negara, maka berikut ini akan dijelaskan pengertian kerugian negara. Kerugian negara yang ditimbulkan dari akibat perbuatan tindak pidana korupsi yang dimaksud adalah adanya kerugian yang ditimbulkan pada keuangan negara atau perekonomian negara.

Berdasarkan Pasal 1 ayat 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang dimaksud dengan kerugian negara atau daerah adalah :

Kekurangan uang, surat berharga dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, maka dapat di kemukakan unsur-unsur dari kerugian negara yaitu :

- Kerugian negara merupakan berkurangnya keuangan negara berupa uang berharga, barang milik negara dari jumlahnya dan/ atau nilai yang seharusnya.
- Kekurangan dalam keuangan negara tersebut harus nyata dan pasti jumlahnya atau dengan perkataan lain kerugian tersebut benar-benar telah terjadi dengan



jumlah kerugian yang secara pasti dapat ditentukan besarnya, dengan demikian kerugian negara tersebut hanya merupakan indikasi atau berupa potensi terjadinya kerugian.

- Kerugian tersebut akibat perbuatan melawan hukum, baik sengaja maupun lalai, unsur melawan hukum harus dapat dibuktikan secara cermat dan tepat.

Dalam penjelasan umum atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dijelaskan mengenai keuangan negara adalah: Seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena :

- Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara baik di tingkat pusat maupun di daerah.
- Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara, sedangkan yang dimaksud dengan perekonomian negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan maupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bertujuan memberikan manfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat.



Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 sebagaimana di kemukakan di atas, maka dapat dilihat bahwa konsep yang dianut yaitu konsep kerugian negara dalam arti delik materiil di mana perbuatan atau tindakan dapat dikatakan merugikan keuangan negara dengan syarat harus adanya kerugian negara yang benar-benar nyata sedangkan dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 dijelaskan bahwa kerugian negara dalam konsep delik formil dikatakan dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Dari beberapa ketentuan di atas, dapat dikatakan bahwa konsep kerugian keuangan negara dalam arti delik materiil tidak dapat lagi digunakan atau tidak dapat lagi dipertahankan karena untuk dapat atau tidaknya suatu tindakan dikatakan sebagai korupsi harus adanya tindakan persiapan yang dilakukan tetapi belum nyata dapat merugikan keuangan negara. Tindakan persiapan tersebut juga akan mengarah pada perbuatan yang dapat merugikan keuangan negara, sehingga untuk mencegah agar suatu tindak pidana korupsi yang betul-betul merugikan keuangan negara maka sebaiknya dipergunakan konsep delik formil dalam menentukan apakah telah terjadi kerugian keuangan negara atau tidak.

## **B. KERUGIAN KEUANGAN NEGARA**

Salah satu unsur yang paling mendasar dalam tindak pidana korupsi adalah adanya unsur kerugian keuangan negara atau merugikan perekonomian negara yang ditimbulkan akibat terjadinya perbuatan korupsi. Terhadap timbulnya kerugian keuangan negara ini membuat Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana



Korupsi, baik yang lama yaitu Undang-Undang No. 3 Tahun 1971 maupun yang baru yaitu Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 jo Undang-Undang No. 20 Tahun 2001, menetapkan kebijakan bahwa kerugian keuangan negara itu harus dikembalikan atau diganti oleh pelaku korupsi. Penggantian atau pengembalian kerugian keuangan negara tersebut berupa pemberian pidana pembayaran uang pengganti. Sebelum menentukan ada atau tidaknya unsur kerugian keuangan negara tersebut, maka perlu ada kejelasan secara yuridis apa yang dimaksud dengan pengertian keuangan negara.

Berbagai peraturan perundang-undangan yang ada saat ini belum terdapat adanya kesamaan persepsi mengenai pengertian keuangan negara. Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mendefinisikan keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Di dalam Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN Pasal 1 ayat (1) menyatakan penyertaan negara merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Pemahaman terhadap pasal ini adalah pada saat kekayaan negara telah dipisahkan, maka kekayaan tersebut bukan lagi masuk di ranah hukum publik tetapi masuk di ranah hukum privat. Undang - Undang tentang Keuangan Negara memposisikan BUMN Persero masuk dalam tataran hukum publik. Pada sisi lain, Pasal 11 Undang-Undang BUMN menyebutkan pengelolaan BUMN Persero dilakukan



berdasarkan Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dan peraturan pelaksanaannya. Berarti, Undang-Undang Perseroan Terbatas sesuai dengan asas *lex specialis derogat lex generalis* yang berlaku bagi BUMN Persero.

Dengan demikian, jika terjadi kerugian di suatu BUMN Persero maka kerugian tersebut bukan merupakan kerugian keuangan negara melainkan kerugian perusahaan atau lazim juga disebut resiko bisnis sebagai badan hukum privat. Dalam hal terjadi kerugian pada BUMN Persero, para penegak hukum dan aparat negara, berpegang pada Pasal 2 huruf g Undang-Undang Keuangan Negara yang menyatakan 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 dan penjelasan umum Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi yang menyatakan bahwa “Penyertaan negara yang dipisahkan merupakan kekayaan negara”, sifatnya tetap berada di wilayah hukum publik. Seperti yang tertuang dalam Penjelasan Umum Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 bahwa keuangan negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala kerugian keuangan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena :

- Berada dalam penguasaan, pengurusan dan mempertanggungjawabkan pejabat lembaga negara baik di tingkat pusat maupun di daerah.
- Berada dalam penguasaan, pengurusan dan mempertanggungjawabkan Badan Usaha Milik Negara /



Badan Usaha Milik Daerah, Yayasan, Badan Hukum dan Perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ke tiga berdasarkan perjanjian dengan negara. Sedangkan yang dimaksud dengan Perekonomian Negara adalah kehidupan perekonomian yang disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan ataupun usaha masyarakat secara mandiri yang didasarkan pada kebijakan Pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undang yang berlaku yang bertujuan memberikan mamfaat, kemakmuran, dan kesejahteraan kepada seluruh kehidupan rakyat.

Paparan di atas menunjukkan tidak adanya keseragaman mengenai pengertian keuangan negara antara Undang-Undang BUMN, Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Perbedaan pemaknaan aturan perundang-undangan tersebut menimbulkan kesulitan dalam upaya menetapkan seberapa besar kerugian keuangan negara yang timbul akibat tindak pidana korupsi yang dilakukan dan seberapa besar jumlah uang pengganti yang akan dibebankan kepada terpidana disamping kesulitan mengenai pembuktian dipersidangan pemberantasan tindak pidana korupsi.

Ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang memberikan batas ruang lingkup keuangan negara, mengadopsi definisi keuangan negara yang luas. Penentuan ruang lingkup keuangan yang demikian ini, secara serta-merta, memasukkan keuangan badan-badan hukum privat, dalam hal ini adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN),



sebagai unsur keuangan negara. Dengan menggunakan pendekatan konseptual, Peneliti melihat adanya ketidaktepatan dalam penerapan hukum dimana BUMN yang berbadan hukum privat masih dianggap memiliki dan mengelola keuangan negara. Selanjutnya, Peneliti juga mengkaji Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011, yang menempatkan piutang BUMN tidak lagi menjadi piutang negara, sebagai langkah yang baik untuk memastikan adanya konsistensi penerapan hukum guna mengarahkan upaya untuk mencapai kemakmuran rakyat sejalan dengan prinsip keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan. Merujuk pada frase “kemakmuran rakyat” di dalam ketentuan Pasal 23 ayat (1) tersebut, Dian Puji N. Simatupang (2011:137) menyebutkan bahwa kemakmuran rakyat merupakan norma etis yang melandasi penggunaan, pengelolaan, dan pertanggungjawaban keuangan negara. Berkaitan dengan itu, Dian Puji Simatupang menegaskan bahwa karakter hukum keuangan negara, yang dijemakan di dalam APBN, dan kesejahteraan rakyat harus diimplementasikan dengan membangun asumsi ekonomi secara makro dan juga yang sangat penting adalah mendorong penggunaan keuangan negara untuk kepentingan masyarakat, bukan untuk kepentingan kelompok ekonomi tertentu. Untuk mewujudkan kemakmuran rakyat tadi, rezim keuangan negara sebelum Tahun 2003 diatur dengan *Indische Comptabilites Wet* (ICW). ICW merupakan instrumen hukum keuangan negara yang dibuat oleh dan diberlakukan sejak pemerintahan Hindia Belanda. ICW ini sendiri menjadi *substance* di dalam sistem hukum Indonesia berdasarkan Ketentuan Peralihan Pasal II UUD 1945 yang menentukan bahwa “Segala badan negara dan



peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini". *Substance* (aturan hukum) ini, menurut Lawrence M. Friedman (1998:19), merupakan unsur di dalam sistem hukum, di samping unsur lainnya, yaitu: *structure* (struktur hukum) dan *legal culture* (budaya hukum). Keberlakuan ICW berakhir setelah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara diundangkan, yang selanjutnya diikuti dengan pengundangan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara terdapat ketentuan pasal yang memberikan batasan mengenai ruang lingkup keuangan negara. Pasal 2 Undang-Undang ini menentukan bahwa:

Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi :

- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan negara;
- d. Pengeluaran negara;
- e. Penerimaan daerah;
- f. Pengeluaran daerah;
- g. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang





- dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;
- h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
  - i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Dari ruang lingkup keuangan negara di atas, perhatian Peneliti tertuju pada frase “Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain ... termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah.” Frase yang demikian ini tentu memberikan landasan yuridis bagi keuangan Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Jika menilik pada praktik-praktik dewasa ini dimana banyak entitas perusahaan negara, berdasarkan ketentuan di dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, yang diprivatisasi melalui mekanisme divestasi saham, pemerintah sebagai organ negara, tidak lagi menjadi pemilik tunggal dari entitas BUMN. Pemerintah harus duduk bersama dengan pemilik saham BUMN lainnya yang berasal dari kalangan swasta di dalam kepemilikan BUMN. Dari sini, dengan merujuk pada struktur permodalannya, Peneliti melihat adanya ketidaksesuaian muatan di dalam pengaturan mengenai ruang lingkup keuangan negara, terutama yang berkaitan dengan pengakuan keuangan BUMN/BUMD sebagai unsur keuangan negara, dengan kenyataan yuridis di lapangan.

Status badan hukum dari BUMN yang telah diprivatisasi, menurut Safri Nugraha (2004:163) dan Dian Puji N. Simatupang (2011:233), adalah badan



hukum privat. Secara gamblang, status badan hukum privat yang dikenakan oleh BUMN yang diprivatisasi tentu berbeda dengan pengenaan status badan hukum publik pada perusahaan negara di bawah rezim Undang-Undang Nomor 19 prp Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara yang telah dicabut keberlakuannya dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Sebagai sebuah tinjauan sejarah hukum, pengakuan keuangan perusahaan negara di dalam rezim Undang-Undang Nomor 19 prp Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara ini berangkat dari pemahaman bahwa perusahaan negara merupakan alat pemerintah di lapangan ekonomi dan bisnis yang memiliki misi sosial untuk mewujudkan kemakmuran rakyat, dalam hal ini dengan menyediakan barang-barang publik (*public goods*) bagi warga masyarakat. Dari struktur permodalannya pun, Undang-Undang Nomor 19 prp Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara menentukan pemerintah, sebagai organ negara, sebagai pemilik tunggal dari perusahaan negara.

Lebih lanjut, polemik yang ditimbulkan oleh ketentuan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara ini juga menyebabkan diajukannya permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 di Mahkamah Konstitusi. Salah satu piranti Undang-Undang yang memiliki keterkaitan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi adalah Undang-Undang Nomor 49 prp Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara.



Pada 25 September 2012, Rapat Musyawarah Hakim Konstitusi memutuskan bahwa piutang BUMN, sebagai salah satu pos yang diakui dan diukur di dalam laporan keuangan BUMN, bukanlah unsur keuangan negara. Implikasi praktisnya, pengurusan piutang BUMN tidak lagi merujuk pada prosedur pengelolaan piutang negara di dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Pun juga, mekanisme penyelesaian piutang BUMN tidak lagi mengikuti mekanisme penyelesaian piutang negara sebagaimana diatur di dalam

Artikel yang ditulis oleh Peneliti ini hendak mengkaji implikasi yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap ruang lingkup keuangan negara sebagaimana diatur di dalam Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara sekaligus untuk memformulasikan ruang lingkup keuangan yang ideal guna memastikan progres pencapaian kemakmuran rakyat dan konsistensi penerapan hukum.

Teori transformasi status hukum keuangan dapat memberikan gambaran yang tepat bagi status keuangan bagi Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Dengan ketepatan di dalam penentuan status hukum keuangan BUMN, tentunya dapat memberikan gambaran yang tepat untuk menilai apakah keuangan BUMN adalah unsur keuangan negara atau tidak. Dian Puji Simatupang (2011:35) menambahkan bahwa teori status hukum keuangan merupakan bentuk penggambaran dari suatu konsekuensi logis dari konsep dan prinsip badan hukum yang sejak lama dikenal di dalam ilmu hukum.



Teori transformasi status hukum keuangan ini beranjak dari pengakuan keuangan BUMN sebagai unsur keuangan negara. Sebagaimana diketahui, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, menentukan bahwa keuangan BUMN yang merupakan kekayaan negara yang dipisahkan sebagai unsur keuangan negara. Padahal, di lain pihak, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menjelaskan bahwa pemisahan yang dimaksud di dalam penyertaan modal pemerintah kepada BUMN adalah: 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 pengelolannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Jika ditilik dari frase “prinsip-prinsip perusahaan yang sehat”, tentunya pengelolaan keuangan BUMN sudah ada di ranah pengelolaan keuangan mandiri oleh BUMN sebagai perusahaan. Namun hal demikian itu tentunya tidak mengurangi keberadaan keuangan BUMN sebagai unsur keuangan negara. Arifin P. Soeria Atmadja (2010:115-116) mengungkapkan konsekuensi logis dari penyertaan modal pemerintah kepada BUMN yang berbentuk perseroan adalah pemerintah ikut menanggung risiko dan tanggung jawab terhadap kerugian usaha yang dibiayainya. Selanjutnya, Beliau menegaskan bahwa dalam menanggung risiko dan bertanggung jawab dalam kerugian usaha yang demikian ini, pemerintah tidak dapat mengenakan baju badan hukum publik, karena dapat mengganggu penyelenggaraan fungsi layanan publik oleh



pemerintah secara optimal dan maksimal, serta bertentangan dengan prinsip hukum dan logika hukum yang berlaku

Sebagai implikasi temuan dari penelitian ini, Peneliti menyarankan kepada pembentuk peraturan perundang-undangan untuk melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan. Perubahan tersebut secara nyata perlu dilakukan dengan mencabut ketentuan Pasal 2 huruf g yang memasukkan keuangan BUMN sebagai keuangan negara. Dengan dicabutnya ketentuan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara polemik yang timbul akibat inkonsistensi penerapan hukum dapat segera diatasi.

Adapun landasan teori yang dapat digunakan sebagai dasar reformulasi dan rasionalisasi ruang lingkup keuangan negara, terutama yang berkaitan dengan kekayaan pihak lain di dalam rezim Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah Definisi Keuangan Negara yang disampaikan oleh Geodheart. Sebagaimana dapat ditelusuri dari babakan kerangka teoritis di depan, definisi keuangan negara yang diberikan oleh Geodheart (Tjandra:2) hanya merujuk pada pos-pos di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), tanpa mengakui kekayaan badan-badan lain yang secara badan hukum terpisah dari badan hukum negara



### **C. PERAN STRATEGIS BANK INDONESIA**

Eksistensi bank sentral di suatu negara yang diatur dalam konstitusi pada dasarnya menunjukkan pentingnya tugas otoritas di bidang moneter dan dan fungsi lainnya dari bank sentral. Sebagai institusi yang mempunyai wewenang untuk mengelola moneter itulah, bank sentral wajar jika diberikan kedudukan yang independen guna menjaga kredibilitasnya. Hal ini dilakukan untuk menjaga agar kebijakannya tidak dipengaruhi oleh institusi lainnya, agar fungsinya dapat dijalankan sebagaimana mestinya tanpa ada tekanan dari pihak manapun.

Dengan demikian, tidak ada kepentingan apapun yang dapat mempengaruhi pengambilan kebijakan moneter yang diambil bank sentral atau kebijakan pemerintah/lembaga negara lainnya tidak dapat mempengaruhi tugas bank sentral. Di Indonesia, berdasarkan UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah diubah dengan UU No. 3 Tahun 2004 (UU BI) Bank Indonesia berperan sebagai bank sentral yang mempunyai tugas menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan menjaga sistem pembayaran, serta mengatur dan mengawasi bank (vide Pasal 8 UU BI). Apabila dilihat dari kedudukannya di UUD 1945 Amandemen ke IV dan UU BI, Bank Indonesia setara dengan lembaga negara dan berstatus badan hukum publik.

Dalam kedudukannya sebagai bank sentral, Bank Indonesia harus melepaskan fungsi komersialnya seperti pelayanan jasa perbankan. Dilepaskannya pelayanan jasa perbankan Bank Indonesia dimaksudkan agar bank sentral dapat berkonsentrasi pada upaya menjaga stabilitas moneter dan memperkuat cadangan devisa negara.



Dengan dasar pemahaman tersebut, kebijakan dan tindakan Bank Indonesia dalam menjalankan tugas dan wewenangnya pada dasarnya merupakan bagian dari kebijakan penguatan ekonomi nasional.

Dengan kata lain, kebijakan dan tindakan Bank Indonesia dalam menjalankan tugas dan wewenangnya sama sekali tidak dapat dikategorikan sebagai tindakan komersial atau upaya memperoleh laba sebagai layaknya subyek pajak. Apabila mendasarkan pada Pasal 8 UU BI, ketiga tugas Bank Indonesia tersebut harus dijalankan dan dilakukan dengan proses dan mekanisme yang tersistem serta terbebas dari pengaruh manapun. Tugas sedemikian strategis dan penting tersebut selayaknya dilakukan secara independen karena menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kebijakan nasional yang akan sangat mempengaruhi sistem perekonomian nasional secara keseluruhan.

Oleh sebab itu, kebijakan dan tujuan Bank Indonesia yang diarahkan pada penguatan sektor moneter membutuhkan konsentrasi yang tinggi agar stabilitas ekonomi yang bertumpu pada fundamental moneter yang sehat tetap terjaga. Oleh sebab itu, Pemerintah dan lembaga negara manapun tidak dapat mendistigmasi Bank Indonesia dalam menjalankan kebijakan untuk mencapai tujuannya, dengan kebijakan yang dibentuk oleh Bank Indonesia itu sendiri. Misalnya, Pemerintah mengeluarkan kebijakan fiskal yang cenderung memperlemah tujuan Bank Indonesia dalam menjalankan fungsinya, yang pada dasarnya juga merupakan sebagian tugas negara.

Dalam konteks ini, semua lembaga negara perlu mendudukan kebijakan Bank Indonesia yang dijalankannya sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari kebijakan ekonomi nasional. Oleh sebab itu, kebijakan



lembaga negara dan peraturan perundang-undangan tidak dapat mengesampingkan kebijakan dan peraturan perundang-undangan yang memungkinkan Bank Indonesia untuk secara konsisten dan konsentrasi mencapai tujuannya mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah. Dengan pemahaman tersebut, jelas menegaskan Bank Indonesia dalam mengambil kebijakan bidang moneter tidak dilaksanakan menurut kehendak dan pertimbangan diri sendiri. Akan tetapi, segala tindakan dan kebijakan dalam urusan ini bersandarkan pada pertimbangan makro-ekonomi. Dengan demikian, independensi dalam menjalankan kebijakan tersebut sangat penting bagi Bank Indonesia untuk memulihkan perekonomian secara keseluruhan. Hal ini mengingat Bank Indonesia diberikan tugas yang tidak ringan dalam menjaga stabilitas makro perekonomian nasional. Kedudukan Keuangan Negara dalam Bank Indonesia. Sementara itu, kedudukan keuangan dalam Bank Indonesia tetap merupakan keuangan negara. Konsepsi ini dapat dilihat dari kedudukan keuangan negara dalam Bank Indonesia yang modalnya berasal dari negara. Namun, berdasarkan aspek pengelolaan dan pertanggungjawabannya, ada perbedaan mendasar pada risiko yang ditanamkan oleh negara dalam Bank Indonesia. Dengan pembedaan ini, dapat terlihat kedudukan keuangan negara dalam permodalan Bank Indonesia yang digunakan untuk menghadapi risiko yang kemungkinan muncul dalam pelaksanaan tugas dan wewenang Bank Indonesia. Perlu dipahami penanaman modal Negara mengandung makna pemerintah menyisihkan kekayaan negara untuk menambah dan memperkuat struktur permodalan Bank Indonesia dalam menjalankan tugas dan





wewenanginya. Konsekuensi logis adanya modal negara pada Bank Indonesia, pemerintah sebagai representasi negara harus ikut menjaga agar Bank Indonesia tetap mempunyai struktur modal yang kuat dan didukung dengan cadangan umum yang mampu menanggung risiko yang kemungkinan muncul dalam pelaksanaan tugas dan wewenang Bank Indonesia. Dalam menanggung risiko tersebut, posisi Bank Indonesia harus kuat dalam menjaga cadangan umumnya, sehingga menjadi kewajiban pemerintah dalam turut menjaga posisi cadangan umum Bank Indonesia tetap pada upayanya menjaga kestabilan perekonomian secara keseluruhan. Dalam hal ini, pemerintah saat berhadapan dengan Bank Indonesia harus memosisikan diri sebagai badan hukum publik yang harus mendukung Bank Indonesia dalam menanggung risiko yang kemungkinan terjadi dalam pelaksanaan tugas dan wewenanginya. Tugas dan wewenang Bank Indonesia tidak akan dapat optimal dan maksimal dijalankan oleh Bank Indonesia, jika pemerintah mengesampingkan prinsip pembedaan mendasar antara Bank Indonesia sebagai badan hukum publik dengan bank umum sebagai badan hukum privat. Sebagai konsekuensi logis dari adanya pembedaan tersebut, proses penanaman modal tersebut ditetapkan melalui Undang-Undang antara pemerintah dan DPR dalam rangka mewujudkan Bank Indonesia yang kuat dalam menjalankan fungsinya. Dalam proses penanaman modal tersebut, pemerintah menyatakan persetujuannya untuk melakukan kewajiban yang tertera dalam Pasal 6 UU BI tersebut. Dengan ketentuan jika modal Bank Indonesia berkurang, ada penegasan pemerintah harus segera menutup kekurangan tersebut sesuai dengan jumlah kekurangan yang ada, setelah mendapatkan persetujuan



DPR. Dibebankannya tanggung jawab pemenuhan modal Bank Indonesia dan penutupan kekurangan modal Bank Indonesia kepada pemerintah disebabkan kewenangan pengelolaan keuangan negara berada pada pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Oleh sebab kewenangan itulah, tindakan menutup kekurangan modal Bank Indonesia maupun menerima kelebihan surplus kegiatan Bank Indonesia harus dipandang sebagai bagian dari kekuasaan pengelolaan keuangan negara. Dengan demikian, kewenangan itu berada pada lingkup kewenangan publik serta diambil berdasarkan pertimbangan agar pemenuhan kecukupan dana modal Bank Indonesia dari kewajiban moneter tetap tercapai. Oleh sebab itu, menjadi sangat jelas pemenuhan kecukupan modal Bank Indonesia merupakan tanggung jawab pemerintah sebagai representasi negara agar mewujudkan Bank Indonesia yang kuat. Dengan mendasarkan pada pentingnya kekuatan kecukupan dana tersebut, pemerintah dan DPR menyepakati surplus hasil kegiatan Bank Indonesia tidak dikenakan pajak penghasilan, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 62 ayat (4) UU BI2. Penetapan tidak kena pajak terhadap surplus Bank Indonesia selain merupakan salah satu bentuk kebijakan jaminan pemerintah dan DPR sebagai garansi politik (political guarantee) agar Bank Indonesia dapat menjalankan tugas dan kewenangannya dengan baik. Hal ini secara integral merupakan fungsi dan tanggung jawab pemerintah dan DPR dalam menjamin integritas Bank Indonesia dalam menjaga perekonomian nasional. Bank Indonesia sebagai Badan Hukum Publik. Dalam tatanan



hukum saat ini, terdapat dua jenis badan hukum, ditinjau dari sudut hak dan kewajiban yang dimilikinya sebagai subyek hukum, yaitu badan hukum publik dan badan hukum perdata. Badan hukum publik dalam melakukan haknya mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan kebijakan publik yang dapat mengikat umum. Sementara itu, badan hukum perdata tidak mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan kebijakan seperti itu. Meski tidak dinyatakan atau tidak ada aturan tertulisnya, negara dikategorikan sebagai badan hukum publik dengan mensandarkan pada konstitusi.<sup>3</sup> Sebagai badan hukum publik secara derivatif, negara dapat mendirikan badan hukum publik lain maupun badan hukum perdata. UU BI, sebagai pelaksanaan lebih lanjut dari ketentuan dalam Pasal 23D UUD 1945, menetapkan Bank Indonesia sebagai badan hukum (publik) (Pasal 4 ayat (3)). Dalam hal ini, negara melalui konstitusi memberikan dasar bagi pembentukan badan hukum publik yang mempunyai kewenangan di bidang moneter, sistem pembayaran, dan perbankan. Ada dua pengertian yang terkandung dari penetapan Bank Indonesia sebagai badan hukum publik, yaitu, pertama, Bank Indonesia mempunyai kewenangan penuh di bidang moneter, sistem pembayaran, dan perbankan, dan untuk melaksanakan kewenangannya tersebut Bank Indonesia dapat membentuk peraturan yang mengikat umum. Kedua, sebagai badan hukum, Bank Indonesia mempunyai kewenangan dalam mengelola kekayaannya sendiri terlepas dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Pembahasan mengenai hubungan Bank Indonesia dan pemerintah setelah berlakunya UU BI tidak lagi menempatkan Bank Indonesia sebagai bagian dari lembaga yang setingkat dengan departemen



pemerintahan. Kedudukannya sebagai lembaga negara yang independen, bebas dari campur tangan Pemerintah dan atau pihak lainnya, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam UU BI. Campur tangan yang dimaksud dalam UU BI adalah sebatas pada pengangkatan dan pemilihan anggota Dewan Gubernur yang membutuhkan peran presiden dan DPR. Mengenai hubungan dengan pemerintah, Bank Indonesia berposisi sebagai pemegang kas pemerintah. Dalam hal ini Bank Indonesia menatausahakan rekening yang dimiliki oleh pemerintah. Di samping itu, Bank Indonesia untuk dan atas nama pemerintah menerima pinjaman luar negeri. Penerimaan pinjaman luar negeri dilakukan Bank Indonesia dengan konsekuensi Bank Indonesia menatausahakan dan menyelesaikan tagihan dan kewajiban pemerintah tersebut. Hal ini dilakukan berdasarkan perjanjian yang telah dilakukan pemerintah dan pemberi pinjaman. Dalam hal kebijakan pemerintah dalam bidang perekonomian, khususnya perbankan dan keuangan yang terkait erat dengan tugas Bank Indonesia, pemerintah harus mengundang Bank Indonesia pada saat sidang kabinet yang mengambil kebijakan tersebut. Kehadiran Gubernur Bank Indonesia dalam sidang kabinet bukan berarti masuknya kembali posisi Gubernur Bank Indonesia dalam kabinet pemerintahan. Akan tetapi, lebih bersifat konsultatif di mana Gubernur Bank Indonesia diberikan kesempatan memberikan pandangan dan pendapat mengenai kebijakan perekonomian yang akan diambil pemerintah, yang akan terkait erat dengan tugas dan wewenang Bank Indonesia. Selanjutnya, dalam hal pengajuan Rancangan APBN, Bank Indonesia juga memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah.



Pemerintah harus memperhatikan sungguh-sungguh pertimbangan Bank Indonesia yang biasanya dirumuskan dalam berbagai analisis moneter guna mendukung pelaksanaan APBN. Pemberian pertimbangan kepada pemerintah dalam penyusunan Rancangan APBN merupakan bagian yang penting dalam rangka pelaksanaan APBN jika disahkan DPR. Sementara itu, dalam hal penerbitan surat utang negara, Pemerintah juga harus berkonsultasi dahulu dengan Bank Indonesia.

Konsultasi ini diperlukan agar, “penerbitan surat utang negara tepat waktu dan tidak berakibat negatif terhadap kebijakan moneter, sehingga pelaksanaan penjualan surat utang tersebut dapat dilakukan dengan persyaratan yang dapat diterima pasar serta menguntungkan pemerintah.”

Dalam hal ini, pemerintah perlu mempertimbangkan pendapat Bank Indonesia, khususnya dalam rangka menjaga stabilitas moneter Indonesia. Berdasarkan UU BI tersebut dapat terlihat hubungan Bank Indonesia dan Pemerintah lebih bersifat konsultatif, dan tidak bersifat subordinatif. Hal demikian menunjukkan independensi Bank Indonesia dalam dua hal pokok, bebas untuk memutuskan cara mencapai sasaran yang telah ditetapkan. Kedua, keputusan yang diambil itu harus merupakan hal yang sulit bagi bagian dari pemerintahan untuk mempengaruhinya. Dengan dasar hubungan dengan Pemerintah yang bersifat konsultatif, Bank Indonesia akan terlepas dari kontrol dan pengaruh lembaga lain yang berupaya menekannya dalam pengambilan keputusan. Namun, sifat independensi tersebut tidak melepaskan tanggung jawab Bank Indonesia dalam menjalankan kinerjanya kepada DPR. Hakikat yang diperoleh dari



independensi Bank Indonesia adalah dimilikinya kekuatan, kedaulatan, dan kekuasaan untuk merumuskan serta melaksanakan kebijakan moneter, sistem pembayaran, dan perbankan.

#### **D. KONSEP KERUGIAN KEUANGAN NEGARA**

Kerugian keuangan Negara, yang merupakan salah satu kelompok tindak pidana korupsi sebagaimana diatur dalam Pasal 2, 3 dan 4 Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Fungsi Laporan Hasil Pemeriksaan Keuangan (LHP) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Dalam Penyidikan Tindak Pidana Korupsi Kerugian Keuangan Negara, yang merupakan potret kegelisahan penulis terhadap perilaku korupsi penyelenggara/pejabat Negara yang terus berlangsung, baik pada pemerintah pusat maupun daerah—yang tentu saja berdampak pada gagalnya pencapaian tujuan nasional dalam konteks mensejahterakan masyarakat. Hal ini akibat disorientasi dan penyalahgunaan sumberdaya: keuangan Negara, sehingga hak sosial ekonomi dan budaya masyarakat terampas secara otomatis.

Gegap gempita pemberantasan korupsi terus dilakukan, namun kenyataannya tidak memberikan hasil yang signifikan, korupsi terus berlangsung baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Itu sebabnya, *design* arah dan pola pemberantasan korupsi merupakan keniscayaan. Pemberantasan korupsi berarti pencegahan dan penindakan, namun sehubungan fakta koruptif di Indonesia maka orientasi pemberantasan korupsi harus dimaknai melalui penindakan, sebab korupsi adalah kejahatan rasional dan kalkulasi, oleh karenanya



kecenderungan untuk melakukan korupsi ini akan semakin tinggi bila hasilnya besar, resiko rendah dan sanksi ringan.

Korupsi dan keuangan Negara berada dalam disiplin ilmu yang berbeda. Korupsi sebagai tindak pidana berpijak pada doktrin hukum pidana, sementara keuangan Negara dalam hal ini pengelolaan dan tanggungjawabnya, berpijak pada doktrin hukum administrasi Negara yang sudah pasti diantara keduanya terdapat prinsip-prinsip yang berbeda, meski kemudian keduanya terintegrasi dalam tindak pidana korupsi: kerugian keuangan Negara, sebagai salah satu kelompok tindak pidana korupsi berdasarkan UU 31/1999 jo. 20/2001. Oleh karenanya pemberantasan korupsi dalam konteks *law enforcement*, harus menggunakan sarana yang ada secara maksimal dan tidak bisa hanya menitikberatkan kepada lembaga/aparat penegak hukum saja, melainkan juga diperlukan lembaga Negara lain yang relevan, terutama terkait administrasi Negara dan kerugian keuangan negara. Secara teoritik, BPK dalam fungsi dan kelembagaannya adalah: *memeriksa, menilai dan/atau menetapkan kerugian negara yang dilakukan oleh pejabat Negara, pengelola Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga/badan lain yang mengelola keuangan Negara, yang kemudian menuangkan dalam LHP berdasarkan tujuan pemeriksaannya*. Selain itu, juga karena BPK memiliki kewenangan dalam menentukan kerugian keuangan Negara sebagaimana ditegaskan pada Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan : *BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara,*



*pengelola Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan Negara.*

Hasil pemeriksaan berdasarkan uraian tersebut, kemudian dituangkan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP): LHP atas laporan keuangan merupakan laporan utama dalam pemeriksaan keuangan, selain itu Pemeriksaan Keuangan menerbitkan juga (1) Laporan Hasil Pemeriksaan Sistem Pengendalian Internal dalam kerangka pemeriksaan laporan keuangan, dan (2) Laporan Hasil Pemeriksaan atas Kepatuhan Terhadap Peraturan Perundang-Undangan dalam kerangka pemeriksaan laporan keuangan. Ketiga laporan pemeriksaan yang dihasilkan dari pemeriksaan keuangan disajikan dalam buku yang terpisah dan memuat suatu paragraf yang saling merujuk antarlaporan kecuali dinyatakan lain.

Laporan hasil pemeriksaan (LHP) atas sistem pengendalian intern (SPI) dan LHP atas kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan sebagaimana tersebut, merupakan bagian dari laporan keuangan yaitu: standar pelaporan tambahan sebagaimana diatur pada lampiran IV (Standar Pemeriksaan Pernyataan Nomor 03, Standar Pelaporan Pemeriksaan Keuangan) Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Nomor 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara. Selanjutnya dalam LHP atas sistem pengendalian intern (SPI) dan LHP atas kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, mewajibkan pengungkapan temuan dengan sistematika secara terang dan jelas berdasarkan paragraf 16, 22 dan 25 lampiran IV (Standar Pemeriksaan Pernyataan Nomor 03, Standar Pelaporan Pemeriksaan Keuangan) Peraturan BPK Nomor 1 Tahun 2007 tentang





Standar Pemeriksaan Keuangan Negara, yaitu harus mengembangkan kondisi, kriteria, akibat dan sebab.

Pengungkapan tersebut merupakan standar menyajikan temuan, umumnya menggunakan frasa:

- a. Kondisi tersebut tidak sesuai dengan ... *(dengan penyebutan peraturan perundang-undangan terkait)*
- b. Kondisi tersebut mengakibatkan *(dengan penyebutan keadaan menurut BPK)*
- c. Kondisi tersebut disebabkan ... *(dengan menyebutkan penyebab keadaan dan tanggungjawab pejabat)*
- d. Tanggapan atas kondisi tersebut ... *(pernyataan pejabat yang bertanggungjawab).*

Oleh karenanya, maka keberadaan LHP BPK berperan sangat strategis, membantu—bahkan dapat disebut sangat menentukan proses penegakan hukum (*law enforcement*)—dalam konteks pemberantasan tindak pidana korupsi: kerugian keuangan negara. Paling tidak, secara formal keberadaannya adalah sebagai bagian dari sistem keuangan Negara itu sendiri, sehingga memotret semua pengguna anggaran Negara, baik pada pemerintah pusat, maupun daerah. Dan secara substansial, keberadaannya tentu saja sangat memudahkan proses penyelidikan dan penyidikan, untuk kemudian digunakan sebagai alat bukti karena telah ada pengungkapan tentang adanya perbuatan melawan hukum yang mengakibatkan kerugian keuangan Negara.

Namun pada kenyataannya tidak demikian, sebagian besar—termasuk aparat penegak hukum, justru berpendapat bahwa temuan kerugian keuangan Negara tersebut berada dalam wilayah administrasi Negara dan/atau bersifat administratif, sehingga pejabat yang



diperiksa cukup melaksanakan rekomendasi dan/atau mengembalikan temuan kerugian keuangan tersebut, maka selesailah sebatas dan terbatas itu kewajibannya, serta tidak ada aspek hukum pidana dan pertanggung jawaban pidana terkait temuan pada LHP BPK tersebut.

Hal ini disebabkan banyak faktor, termasuk satu diantaranya adalah sehubungan keberadaan Surat Edaran Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (KEMENPAN) No: SE/07/M.PAN/8/2007 tertanggal 9 Agustus 2007 tentang Penanganan Hasil Pemeriksaan BPK RI Yang Dipublikasikan Melalui Website: <http://www.bpk.go.id>. Terutama pada bagian IV, terdapat kalimat: *kepada aparat penegak hukum, tidak serta merta menjadikan temuan BPK yang dimuat pada web-site BPK sebagai bahan penyidikan/upaya paksa sampai batas waktu penyelesaian temuan (60 hari setelah hasil pemeriksaan diterima) sesuai Pasal 20 ayat (3) UU 15/2004 kecuali terdapat bukti lain yang cukup.*

Tentu saja hal ini paling tidak menurut penulis adalah sebuah kekeliruan, serta tidak relevan dengan ajaran hukum pidana yang mengkualifikasi setiap perbuatan yang dilakukan serta memenuhi rumusan hukum pidana disebut sebagai *criminal act*, yang akan selalu menuntut adanya *responsibility* berupa pengenaan sanksi pidana sepanjang memenuhi syarat untuk dapat dipertanggungjawabkan : pertanggungjawaban pidana dipandang ada, kecuali ada alasan-alasan penghapus pidana. Serta ajaran hukum administrasi Negara itu sendiri, sebagaimana menurut **S. Pradjudi Atmosudirdjo** bahwa: kepolisian dapat menimbulkan penuntutan-penuntutan pidana karena *ambtsovertredingen* atau *ambtsmisdrijven*, serta menempatkan unsur Kepolisian sebagai *security*



*control* dalam konstruksi (*begripsvorming*) hukum administrasi Negara, bersamaan dengan unsur-unsur lainnya. Apalagi bila dikaitkan dalam konteks ke-kinian, dimana administrasi Negara sudah terjangkit perilaku koruptif serta tindak pidana korupsi sebagai sebuah kejahatan dengan predikat *extra ordinary crimes*.

Dengan demikian secara umum, dapat dikatakan bahwa implementasi teoritik ajaran hukum pidana dan hukum administrasi Negara terjebak dalam doktrinnya masing-masing. Oleh karenanya penulis menyajikannya dalam pendekatan integratif: hukum pidana dan hukum administrasi negara, agar mendapatkan kerangka utuh tentang titik singgung dan pertautan diantara keduanya serta dihubungkan dengan kerugian keuangan negara. Gagasan *original* dari buku ini adalah terdapat pada sub bab Reposisi LHP BPK Dalam Konteks Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi: Kerugian Keuangan Negara, yang terdapat pada Bab V. Pada bagian ini—setelah mengkonstruksikan secara teoritik pendekatan integratif: hukum pidana dan hukum administrasi Negara, penulis menegaskan bahwa:

1. LHP BPK dalam pendekatan Hukum Pidana, khususnya Tindak Pidana Korupsi Kerugian Keuangan Negara merupakan:
  - a. *Output* mekanisme hukum administrasi negara dalam menentukan kerugian keuangan Negara.
  - b. Sarana administratif pemisah tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi
  - c. Sebagai alat bukti surat
  - d. Sebagai dasar penyidikan aparat penegak hukum



2. LHP BPK dalam pendekatan Hukum Administrasi Negara merupakan:
  - a. Bagian Dari Hukum Administrasi Negara
  - b. LHP BPK Merupakan Fakta Administratif

Selain itu, penulis juga memotret ketidak konsistenan BPK dalam menyebut kerugian keuangan Negara/daerah yang terjadi, seringkali disebutkan dengan menggunakan kalimat: *berpotensi merugikan keuangan Negara/daerah, indikasi kerugian keuangan Negara/daerah* atau *kerugian keuangan Negara/daerah*. Keragaman penggunaan kalimat tersebut menunjukkan bahwa BPK tidak memahami secara utuh konsepsi teoritik wewenang dalam hukum administrasi Negara serta wewenangnya dalam pemeriksaan keuangan Negara itu sendiri. Lebih dari itu, tentu saja sangat berimplikasi hukum dalam kaitan penegakan hukum: pemberantasan korupsi.

Gagasan *original* penulis kemudian diparipurnakan pada bagian akhir dengan Analisis Berkas Perkara Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor: 52/PID.SUS/TPK/2013/PN.JKT.PST, dimana pada perkara ini penyelenggaran Negara yang telah mengembalikan kerugian keuangan Negara, tetap dituntut dimuka pengadilan dan divonis bersalah serta dijatuhi pidana penjara. Adapun pendapat majelis hakim—yang tentu saja menjadi yurisprudensi—adalah: *“Terhadap pengembalian kerugian keuangan Negara ke kas Negara yang dalam perkara ini dilakukan setelah adanya temuan dalam audit yang dilakukan BPK ... pengembalian tersebut, sesuai Pasal 4 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor*



20 Tahun 2001 pada pokoknya bahwa dengan dikembalikannya kerugian keuangan Negara tersebut tidak menghapuskan pidananya pelaku tindak pidana”.

## **E. ASPEK PERTANGGUNG JAWABAN PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA**

Lahirnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, bagi Indonesia adalah titik awal dimulainya perombakan menyeluruh sistem pengelolaan keuangan negara. Keuangan negara sendiri pada hakekatnya timbul dari penyelenggaraan pemerintahan negara dalam rangka mewujudkan tujuan bernegara sebagai mana dimaksud dalam UUD 1945. Untuk itu diperlukan pengelolaan dalam suatu sistem yang dapat menjamin dilaksanakan pengelolaan keuangan negara secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Guna memenuhi kebutuhan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) maka pengaturan administrasi keuangan negara dilakukan melalui UU Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Dalam regulasi tersebut memuat kaidah hukum Administrasi Keuangan Negara yang dapat menjadi pedoman bagi seluruh pengelola dan pengguna anggaran.

Nilai baru yang dibawa berkaitan dengan aspek pengelolaan keuangan negara khususnya dibidang pelaksanaan anggaran antarlain berupa penerapan prinsip *let managers manage*. Nilai ini lebih memberikan fleksibilitas kepada pimpinan Kementriaan Negara /



Lembaga untuk mengatur anggaran kementerian negara/lembaganya masing-masing. Tidak lagi kesemuanya harus diatur dan diawasi oleh menteri keuangan beserta jajarannya. Kementerian negara beserta/lembaga masing-masing, tidak lagi kesemuanya diatur dan diawasi oleh menteri keuangan beserta jajarannya.

Pemisahan kewenangan antara kementerian keuangan dan kementerian negara / lembaga tentunya membawa pandangan yang baru mengenai tindak pidana korupsi. Hal ini terutama terkait dalam kategori keuangan negara maupun dalam pembagian tanggung jawab saat terjadi penyelesaian atas tindak pidana korupsi. Perbedaan sudut pandang beberapa pihak terkadang mempunyai akibat yang berbeda dalam hal klasifikasi dan penyelesaian akan tindak pidana korupsi. Disisi lain, dalam praktek pelaksanaan kewenangan yang dimiliki kementerian keuangan selaku CFO (*Chief Financial Officer*) maupun pelaksanaan kewenangan kementerian negara / lembaga selaku COO (*Chief operational Officer*), terdapat persepsi yang kurang tepat berkaitan dengan batasan kewenangan masing-masing pihak.

Hal yang sangat penting dan merupakan bagian dari pembaharuan sistem pengelolaan keuangan negara adalah diperkuatnya konsep akuntabilitas pengelolaan keuangan negara dalam kaidah administrasi keuangan negara. Implementasi konsep ini diterapkan dengan ketentuan bahwa menteri / pimpinan lembaga / gubernur / bupati / walikota selaku pengguna anggaran/ barang bertanggungjawab penuh atas seluruh pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan dalam Undang-Undang tentang APBN/peraturan daerah tentang APBD dari segi



manfaat/hasil (*outcome*). Pimpinan unit organisasi kementerian negara/lembaga bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN.

Demikian juga dengan Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) bertanggungjawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam peraturan daerah tentang APB. Dari segi barang dan/atau jasa yang disediakan (*output*).

Konsekuensi logis implementasi konsep di atas adalah diterapkannya sanksi bagi pengelola dan pengguna anggaran yang juga telah ditetapkan dalam undang-undang, dalam undang-undang. Pada regulasi dimaksud, diatur sanksi yang berlaku bagi menteri / pimpinan lembaga / gubernur / bupati / walikota, serta pimpinan unit organisasi kementerian negara / lembaga / Satuan Kerja Perangkat Daerah yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan/kegiatan yang telah ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD. Ketentuan sanksi tersebut dimaksudkan sebagai upaya preventif dan refresif, serta berfungsi sebagai jaminan atas ditaatinya undang-undang tentang APBN / Peraturan Daerah tentang pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara, oleh beberapa pihak, sering dikaitkan sepenuhnya dengan laporan pertanggungjawaban keuangan negara. Dalam Undang-undang keuangan negara memang diatur bahwa laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN / APBD disampaikan berupa laporan keuangan yang setidaknya terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, arus kas dan catatan atas laporan keuangan. Laporan keuangan dimaksud harus disusun sesuai atau berdasarkan Sistem



Akutansi Pemerintah yang penyusunan sistemnya mengacu pada standar akuntansi pemerintah. Laporan keuangan pemerintah ini harus disampaikan ke DPR/D selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan.

Akan tetapi sesungguhnya, konteks pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara tidak semata selesai dengan penyampaian laporan keuangan tersebut. Pertanggungjawaban juga berkaitan dengan sisi hubungan politik dan hukum antara pihak pemerintah dan pihak DPR / D. Penekanannya adalah bahwa pihak pemerintah harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan pengelolaan keuangan negara yang telah diberikan persetujuannya oleh legislative. Disamping itu, pertanggungjawaban harus memenuhi prinsip ketepatan waktu, *compliance* terhadap standar akuntansi pemerintahan yang berterima umum (*universally accepted*), juga dari sisi pencapaian tujuannya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang direpresentasikan dalam bentuk tanggungjawab kinerja (hasil dan dampaknya dalam kehidupan masyarakat seperti yang diharapkan dalam otorisasi parlementer dimaksud).





## BAB V

### **BUMN**



#### **A. PENGERTIAN FUNGSI DAN BENTUK - BENTUK BUMN**

BUMN (Badan Usaha Milik Negara). Pengertian BUMN Secara umum ialah badan usaha yang seluruhnya maupun sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara dengan melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari suatu kekayaan negara yang dipisahkan dengan (Berdasarkan UU Republik Indonesia No.19 Tahun 2003).

BUMN tersebut adalah salah satu pelaku ekonomi didalam suatu sistem perekonomian nasional, disamping dari badan usaha swasta (BUMS) dan juga koperasi. BUMN tersebut berasal dari kontribusi didalam perekonomian indonesia yang berperan dalam menghasilkan berbagai barang dan juga jasa untuk dapat mewujudkan kesejahteraan rakyat. BUMN tersebut terdapat didalam berbagai sektor ialah seperti sektor pertanian, keuangan, manufaktur, perkebunan, kehutanan, transportasi, pertambangan, listrik, telekomunikasi dan juga perdagangan serta kontruksi.

#### **B. FUNGSI BUMN**

BUMN (Badan usaha milik negara) tersebut memiliki berbagai fungsi dan juga peranan . Fungsi dan Peranan BUMN yaitu :



### **C. FUNGSI BADAN USAHA MILIK NEGARA**

1. Sebagai penyedia barang ekonomis dan jasa yang tidak disediakan oleh swasta
2. Merupakan alat pemerintah dalam menata kebijakan perekonomian
3. Pembuka lapangan kerja
4. Penghasil devisa negara
5. Pembantu dalam pengembangan usaha kecil koperasi,
6. Pendorong dalam aktivitas masyarakat terhadap diberbagai lapangan usaha.
7. Sebagai pengelola dari cabang-cabang produksi sumber daya alam untuk masyarakat banyak
8. Sebagai penyedia layanan dalam kebutuhan masyarakat
9. Sebagai penghasil barang dan jasa demi pemenuhan orang banyak
10. Sebagai pelopor terhadap sektor-sektor usaha yang belum diminati oleh pihak swasta

### **D. BENTUK - BENTUK BUMN**

BUMN tersebut memiliki berbagai macam ataupun jenis bentuk-bentuk yang berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia No. 19 Tahun 2003 Mengenai BUMN, Badan Usaha Milik Negara tersebut terdiri dari 2(dua) bentuk, yakni :

1. badan usaha perseroan (persero)
2. badan usaha umum (perum).

#### **1. Badan Usaha Perseroan (Persero)**

Badan usaha perseroan (persero) ialah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang pada modalnya itu terbagi dalam saham yang seluruh ataupun paling sedikit 51% sahamnya tersebut dimiliki oleh Negara



Republik Indonesia yang dengan tujuan utamanya ialah **mengejar** keuntungan.

Maksud dan juga Tujuan Badan Usaha Perseroan (Persero) ialah :

- Menyediakan barang dan juga jasa yang bermutu tinggi serta berdaya saing kuat
- Mengejar keuntungan untuk meningkatkan nilai badan usaha.

Contoh – Contoh dari Badan Usaha Perseroan (Persero)

- PT Jamsostek
- PT Garuda Indonesia
- PT Kereta Api Indonesia
- PT Bank BNI Tbk
- PT Pertamina , dan lain sebagainya

Ciri-Ciri Badan Usaha Perseroan (Persero)

1. Tujuan utamanya ialah untuk mendapatkan keuntungan
2. Tidak untuk mendapatkan fasilitas dari negara
3. Pegawai persero tersebut berstatus pegawai negeri
4. Pemimpin ialah berupa direksi
5. Organ persero yakni RUPS, direksi dan juga komisaris
6. Hubungan-hubungan usaha diatur didalam hukum perdata
7. Didalam pendirian persero diusulkan oleh menteri kepada presiden
8. Pelaksanaan pendirian yang dilakukan oleh menteri tersebut berdasarkan dengan Perundang – undangan
9. Modal tersebut berbentuk saham



10. Status perseroan itu terbatas diatur dengan berdasarkan perundang-undangan
11. Sebagian ataupun keseluruhan modal ialah milik negara dari kekayaan negara yang dipisahkan

## **2. Badan Usaha Umum (Perum)**

Badan usaha umum (perum) ialah BUMN yang semua modalnya itu dimiliki oleh negara dan juga tidak terbagi atas saham. Badan usaha umum tersebut memiliki maksud dan juga tujuan yang didukung menurut persetujuan menteri ialah untuk melakukan penyertaan modal didalam usaha yang lain.

Maksud dan juga Tujuan Badan Usaha Umum (Perum) ialah :

- Menyelenggarakan usaha yang mempunyai tujuan untuk dapat kemanfaatan umum yang berupa penyedia barang dan juga jasa
- berkualitas dengan harga yang dapat dijangkau oleh masyarakat dengan menurut prinsip pengelolaan badan usaha yang sehat.

Contoh-Contoh dari Badan Usaha Umum (Perum)

1. Perum Damri
2. Perum Bulog
3. Perum Balai Pustaka
4. Perum Percetakan Uang Republik Indonesia (Peruri)
5. Perum Perumnas

Ciri-Ciri Badan Usaha Umum (Perum)

- ialah Melayani kepentingan masyarakat yang umum
- Pemimpin yang berupa direksi atau direktur



- Pekerja ialah pegawai perusahaan dari pihak swasta
- Didapat menghimpun dana dari pihak
- Pengelolaan dari modal pemerintah yang terpisah dari kekayaan negara
- ialah Menambahkan keuntungan kas negara
- Modal yang berupa saham ataupun obligasi bagi perusahaan go public

### **E. MANFAAT BUMN (BADAN USAHA MILIK NEGARA)**

Manfaat dari Badan Usaha Milik Negara (BUMN) ialah sebagai berikut :

1. Memberikan kemudahan bagi setiap masyarakat didalam memperoleh kebutuhan hidup yang berupa barang dan juga jasa
2. Membuka serta memperluas lapangan pekerjaan bagi masyarakatan angkatan kerja
3. Mencegah terjadinya monopoli pihak swasta dipasar didalam pemenuhan barang dan juga jasa
4. Meningkatkan kuantitas serta kualitas dalam komoditi ekspor yang berupa penambah devisa baik itu migas ataupun non migas.
5. Mengisi kas negara yang bertujuan ialah untuk memajukan dan juga mengembangkan perekonomian negara

### **F. STATUS HUKUM ANAK PERUSAHAAN BUMN**

Apakah anak perusahaan (subsidiary) BUMN (persero) bisa dikatakan sebagai BUMN (persero) dan apa sajakah yang menjadi pembeda antara subsidiary BUMN dengan perusahaan induknya berkenaan dengan



status hukumnya? Khususnya, kewenangan Menteri BUMN terhadap subsidiary BUMN.

**Jawaban :**

1. Pengertian dari Badan Usaha Milik Negara (“BUMN”) berdasarkan aPsal 1 angka 1 UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (“UU BUMN”) adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Berdasarkan ketentuan tersebut, jelas bahwa yang disebut BUMN adalah perusahaan yang modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung.

Kemudian, yang dimaksud dengan **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 (**Pasal 1 angka 2 UU BUMN**).

Adapun pengertian dari **anak perusahaan BUMN** diatur dalam **Peraturan Menteri Negara BUMN No. PER-03/MBU/2012 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengangkatan Anggota Direksi dan Anggota Dewan Komisaris Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara** (“Permeneg BUMN 3/2012”). Di dalam **Pasal 1 angka 2 Permeneg BUMN 3/2012** dijelaskan bahwa Anak Perusahaan BUMN adalah perseroan terbatas yang sebagian besar sahamnya dimiliki oleh BUMN atau perseroan terbatas yang dikendalikan oleh BUMN



Dengan demikian, menjawab pertanyaan Saudara, berdasarkan uraian di atas kiranya jelas bahwa anak perusahaan BUMN (termasuk BUMN Persero) tidak termasuk BUMN karena sahamnya tidak dimiliki oleh negara, tetapi oleh BUMN.

Untuk lebih jelasnya, kami akan mengambil contoh dua BUMN yaitu PT. Pertamina dan Perusahaan Listrik Negara (“PLN”). Pertamina dan PLN adalah BUMN Persero yang seluruh modalnya (100%) dimiliki oleh Negara. Pertamina memiliki beberapa anak perusahaan, begitu pula dengan PLN memiliki anak perusahaan yang bergerak di bidang yang sejalan dengan bisnis perusahaan induknya. Anak-anak perusahaan BUMN tersebut dimiliki modalnya oleh perusahaan induknya, dan bukan oleh negara.

2. Berdasarkan **Pasal 14 ayat (1) UU BUMN** Menteri (dalam hal ini Menteri Negara BUMN) bertindak selaku RUPS dalam hal seluruh saham Persero dimiliki oleh negara dan bertindak selaku pemegang saham pada Persero dan perseroan terbatas dalam hal tidak seluruh sahamnya dimiliki oleh Negara.

Apabila dalam Persero yang seluruh sahamnya dimiliki oleh Negara, maka Menteri bertindak sebagai RUPS, sehingga dalam hal ini Menteri berwenang untuk mengangkat dan memberhentikan Direksi (**Pasal 15 UU BUMN**), serta mengangkat dan memberhentikan Komisaris (**Pasal 27 UU BUMN**).

Kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan Direksi serta Komisaris BUMN Persero dimiliki oleh Menteri pada BUMN yang seluruh sahamnya dimiliki oleh Negara. Lalu,



bagaimana kewenangan Menteri terhadap Anak Perusahaan BUMN? Secara logika, Menteri tidak memiliki kewenangan terhadap Anak Perusahaan BUMN karena selain bukan berstatus sebagai BUMN, Anak Perusahaan BUMN tidak dimiliki sahamnya oleh Negara. Bahkan lebih jauh lagi dalam **Pasal 2 ayat (2) Permeneq BUMN 3/2012** disebutkan:

*“Penggangkatan anggota Direksi dan anggota Dewan Komisaris Anak Perusahaan dilakukan oleh RUPS Anak Perusahaan yang bersangkutan melalui proses pencalonan berdasarkan pedoman yang diatur dalam Peraturan Menteri ini.”*

Menteri Negara BUMN hanya memiliki kewenangan terhadap BUMN saja, sedangkan anak perusahaan BUMN bersifat mandiri terhadap pengangkatan anggota Direksi dan anggota Dewan Komisaris. Dasar hukumnya :

- a) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara
- b) Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor PER-03/MBU/2012 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengangkatan Anggota Direksi dan Anggota Dewan Komisaris Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara.

## **G. PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA DAN GOOD GOVERNMENT**

Pada hakekatnya kelangsungan pembangunan Indonesia bergantung pada pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Pengelolaan keuangan negara yang ideal bertumpu pada prinsip *good governance* (yang dewasa ini telah menjadi pola dinamik





penyelenggaraan negara di seantero dunia menuju kemantapan demokrasi) yang selaras dengan prinsip *good financial governance*. Implementasi prinsip *good financial governance* dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara akan mampu menciptakan *clean governance*.

Namun demikian, kelemahan perundang-undangan dalam bidang keuangan negara menjadi salah satu penyebab terjadinya beberapa bentuk penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara. Sehingga perlu kiranya untuk berpikir kembali mengenai konsep Keuangan Negara yang tepat dalam upaya menghilangkan penyimpangan tersebut dan mewujudkan sistem pengelolaan fiskal yang berkesinambungan (*sustainable*) sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar dan asas-asas umum yang berlaku secara universal dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.

### ♣ **Pengertian Keuangan Negara**

Pada dasarnya pengertian pengelolaan keuangan negara ini sejatinya hanya bertumpu pada peristilah keuangan negara. Menurut M. Subagio, keuangan negara adalah hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, demikian juga segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban itu (M. Subagio, 1991). Sedangkan menurut Nisjar, keuangan negara adalah semua hak yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu (baik berupa uang maupun barang) yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan hak-hak tersebut (Karhi, Nisjar S., 1998).



Sudah menjadi pengetahuan bersama bahwa sebelum muncul Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disingkat UU KN), pengertian keuangan negara pertama kalinya terdapat pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (khususnya tercantum dalam Penjelasan Umum bukan pada Batang Tubuh). Pengertian keuangan negara menurut undang-undang tersebut adalah seluruh kekayaan negara, dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:

1. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;
2. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

UU KN sebagai produk nasional dan sebagai aksi nyata pelaksanaan amanat konstitusi yakni Pasal 23 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang kelahirannya diiringi dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Selain itu, UU KN merupakan upaya perwujudan dari tujuan Negara



sehingga UU KN dalam hal ini adalah pengejawantahan dari pemerintahan negara yang menyelenggarakan empat fungsi utama sebagaimana dikemukakan Friedmann yakni sebagai *provider, regulator, entrepreneur* dan *umpire* (Friedmann, W., 1971).

### ♣ **Peraturan yang Tak Beraturan**

Secara teori hukum, pengertian dan ruang lingkup keuangan negara dalam UUKN seharusnya memiliki pengertian yang kedap air (*waterdicht*), yaitu bersandarkan pada pembedaan yang tegas dan ketat dalam aturan pengelolaan dan pertanggungjawaban dari penanggung hak dan kewajiban hukum, yaitu subyek hukum (Arifin P. Soeria Atmadja, 2009). Namun demikian, di dalam tubuh UUKN justru terjadi ketidakteraturan terhadap apa yang diaturnya.

Pasal 1 angka 1 UUKN diatur mengenai pengertian keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dalam pengertian ini terdapat kata “dijadikan milik negara” pada hakikatnya tidak sesuai dengan substansi Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena Undang-Undang Dasar 1945 hanya menempatkan negara sebagai pihak yang menguasai bukan sebagai pemilik yang dikonkritkan oleh Presiden sebagai kepala pemerintahan negara untuk mengelola dan bertanggungjawabkan keuangan negara.

Hal tersebut juga dapat dilihat sebagai defenisi yang tidak jelas tentang Keuangan Negara. Pengertian



Kuangan Negara masih sering merujuk pada Pasal 23 Ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi : “Anggaran Pendapatan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan mengundang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Jika hanya merujuk pada Pasal 23 Ayat (1) UUD 1945, keuangan negara hanya berupa APBN sementara APBD, keuangan BUMN, keuangan BUMD serta badan-badan lain yang dibentuk dengan kewenangan negara atau pemerintah tidak termasuk ke dalam keuangan negara. Sedangkan makna keuangan negara yang dijelaskan di dalam UU Keuangan Negara menyebutkan keuangan negara secara luas yang berbunyi: “Keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.” Artinya, dalam UU Keuangan Negara ini menjelaskan bahwa siapapun yang mengelola dan merupakan uang milik negara adalah keuangan negara sehingga maknanya terlalu luas.

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



mendorong terciptanya suasana perekonomian yang kondusif.

Pasal 2 UU KN menyatakan bahwa Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi: Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman; Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga; Penerimaan Negara; Pengeluaran Negara; Penerimaan Daerah; Pengeluaran Daerah; 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; Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum; Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Ruang lingkup keuangan negara berdasarkan Pasal 2 huruf g UU KN menimbulkan kerancuan dari aspek yuridis. Kerancuan itu dapat dikategorikan sebagai suatu hal yang menyimpang apabila dilakukan pengkajian dan penelusuran peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pasal 2 huruf g UU KN yang menegaskan kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah. Ketentuan ini tidak mengikat secara yuridis tatkala dikaitkan dengan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan



Usaha Milik Negara (UUBUMN), bahwa perusahaan persero, yang selanjutnya disebut persero, adalah badan usaha milik negara 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. Kemudian, Pasal 4 ayat (1) UUBUMN yang menegaskan modal badan usaha milik negara merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Sementara itu, Penjelasan nya menentukan bahwa yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari anggaran pendapatan dan belanja negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada badan usaha milik negara 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.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Perseroan Terbatas (UUPT), ditegaskan bahwa perseroan terbatas, yang selanjutnya disebut perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya. Kemudian, Pasal 7 ayat (4) UUPT yang menegaskan perseroan memperoleh status badan hukum pada tanggal diterbitkannya Keputusan Menteri mengenai pengesahan badan hukum perseroan. Berdasarkan ketentuan, baik dalam UUBUMN maupun UUPT, badan usaha milik negara merupakan badan



hukum perseroan yang pengesahannya dilakukan dengan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia serta tunduk pada hukum privat. Di samping itu, memiliki kekayaan terpisah dengan kekayaan negara maupun pemegang saham (pemilik), direksi (pengurus), dan komisaris (pengawas). Meskipun negara memiliki saham paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) ketika terdapat piutang pada badan usaha milik negara karena akibat dari perjanjian yang dilakukan selaku entitas perusahaan tidak boleh dikelompokkan sebagai piutang negara sebagai konsekuensi pemisahan kekayaan negara. Mengingat, badan usaha milik negara tersebut telah memiliki kekayaan tersendiri bukan merupakan kekayaan negara dalam kategori sebagai keuangan negara. Hal ini dimaksudkan agar mekanisme pengelolaan, termasuk pengurusan piutang badan usaha milik negara dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip perusahaan yang sehat dan tidak boleh mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Badan hukum publik dan badan hukum privat memiliki perbedaan secara prinsipil dalam pengelolaan keuangannya. Badan hukum publik mengelola keuangannya tunduk pada hukum publik dan badan hukum privat mengelola keuangannya tunduk pada hukum privat. Sebagai contoh, negara sebagai badan hukum publik dalam mengelola keuangannya tunduk pada peraturan yang terkait dengan keuangan negara. Sementara itu, badan usaha milik negara sebagai persero dalam mengelola keuangannya tunduk pada hukum perdata yang terkait dengan harta kekayaan yang dimilikinya.

Di sisi lain, Pasal 1 ayat (1) UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara merumuskan bahwa



Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Pasal 3 ayat (1) UU No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara merumuskan bahwa pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh BPK meliputi seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Pasal 6 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan mengatur bahwa BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.

Upaya penyelamatan 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 Undang-Undang No. 19 tahun 2003 tentang BUMN telah menciptakan iklim kontradiktif dan menimbulkan polemik status keuangan negara di lingkungan BUMN baik dari sisi kepemilikan maupun pengelolaan dan pengawasannya.

Pasal 4 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN merumuskan: “modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”. Pasal 4 ayat (2) huruf a menyatakan bahwa penyertaan modal





negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Rumusan Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) huruf a UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN ini, dijelaskan dalam bagian penjelasan Pasal. Penjelasan Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) huruf a UU No. 19 tahun 2003 tentang BUMN menyatakan bahwa yang dimaksudkan dengan yang 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, melainkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat dengan mengikuti tata kelola dan ketentuan di dalam UU No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas (telah diganti dengan UU No. 40 Tahun 2007). Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara juga meliputi proyek-proyek Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang dikelola oleh BUMN dan/atau piutang negara pada BUMN yang dijadikan sebagai penyertaan modal negara.

Pengaturan tentang status keuangan negara di lingkungan BUMN Persero dalam paket undang-undang keuangan negara dan undang-undang BUMN dan Perseroan menunjukkan adanya perbedaan yang sangat signifikan tentang klaim kepemilikan, pengelolaan dan pengawasan (audit) keuangan di lingkungan BUMN Persero. Negara, pada satu sisi ingin menyelamatkan keuangan negara di lingkungan BUMN Persero dari penyelewengan dan penyalahgunaan di dalam peengelolaannya, tetapi pada sisi lain BUMN Persero dihadapkan pada upaya untuk semakin memajukan BUMN Persero melalui mekanisme BUMN yang sehat, seturut



prinsip Good Corporate Governance (GCG). Mekanisme BUMN dengan berbagai kebijakan dan terobosan mengandung dua kemungkinan yakni kemajuan yang luar biasa atau kerugian dari transaksi yang dilakukan atas suatu keputusan bisnis (*business judgement*).

Kendati Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 menyatakan sebaliknya atas uraian diatas, justru putusan tersebut memberikan penguatan dalam disharmonisasi undang-undang yang terkait. Dalam pelaksanaannya tetap saja menjadikan BUMN menempati wilayah abu-abu dalam UU KN, antara hukum publik dan hukum privat. Hal ini terlihat jelas dalam permasalahan tidak diakuinya oleh Negara mengenai utang BUMN sebagai utang Negara tetapi mengklaim piutang BUMN sebagai piutang Negara. Bukankah hal ini betul-betul ambigu?

Demikian pula pada Pasal 2 huruf i UU KN yang menegaskan bahwa kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan oleh negara. Ketentuan ini mengandung makna bahwa kekayaan pihak swasta tatkala memperoleh fasilitas dari negara merupakan pula keuangan negara. Ketika pihak swasta yang memperoleh fasilitas dari negara dalam pergaulan hukum menimbulkan kerugian dan bahkan dinyatakan pailit, berarti negara wajib bertanggung jawab atas beban yang dipikul oleh pihak swasta tersebut. Pada akhirnya, suatu saat negara mengalami kepailitan karena beban yang dipikul terlalu berat, baik terhadap keuangan negara yang dikelola oleh pemerintah sebagai badan hukum publik maupun terhadap badan hukum privat.

Pasal 6 UU KN disebutkan bahwa: Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan



keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan, Kekuasaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) :

1. Dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan;
2. Dikuasakan kepada menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya;
3. Diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.
4. Tidak termasuk kewenangan dibidang moneter, yang meliputi antara lain mengeluarkan dan mengedarkan uang, yang diatur dengan undang-undang.

Dari pasal diatas dapat diartikan bahwa Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, telah mengatur kekuasaan pengelolaan keuangan diserahkan kepada Presiden yang selanjutnya dikuasakan kepada Menteri Keuangan. Implikasi penyerahan kekuasaan pengelolaan keuangan kepada Presiden menempatkan posisi yang kuat Presiden melebihi pemegang kekuasaan dan penyelenggara pemerintahan lainnya (*government heavy*) serta kurang mencerminkan prinsip *check and balances* di antara pemegang kekuasaan. Sejalan dengan paradigma penguatan fungsi kekuasaan pemerintahan, kekuasaan membentuk undang-undang, dan kekuasaan kehakiman secara berimbang sebagaimana diamanatkan oleh amandemen UUD 1945, kekuasaan pengelolaan keuangan pada tiga cabang kekuasaan perlu ditata kembali, sehingga prinsip *check*



*and balances* makin dapat dipraktekkan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Meskipun perubahan diarahkan pada otonom, namun pengelolaan keuangan tersebut tetap dilakukan berdasarkan pada asas pengelolaan keuangan, yaitu: tertib, taat pada aturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Pasal 6 ayat (1) UU KN yang menetapkan Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan, telah menurunkan kedudukan lembaga tinggi negara lain menjadi berada di bawah Presiden selaku Kepala Pemerintahan. Hal ini akan berbeda jika Presiden tidak disebutkan sebagai kepala pemerintahan yang juga mengandung konsekuensi bahwa keuangan negara tidak hanya meliputi kekuasaan pemerintahan (eksekutif) tetapi semua keuangan negara baik yang dikelola oleh eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Memegang kekuasaan pengelolaan dalam hal ini harus dimaknai sebagai memegang tanggung jawab, bukan pengelolaan secara operasional.

Pasal 11 ayat (2) UU KN menyatakan bahwa, “APBN terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan.” Dalam struktur APBN pembiayaan juga direncanakan sehingga terjadi *balance/* keseimbangan antara Pendapatan dan Belanja. Dimana jika terjadi anggaran defisit (Belanja lebih besar dari Pendapatan) maka kekurangannya akan ditutupi melalui Penerimaan Pembiayaan (misalnya dengan pinjaman), atau jika terjadi anggaran surplus (Pendapatan lebih besar dari Belanja) maka kelebihannya akan disalurkan



melalui Pengeluaran Pembiayaan (misalnya dengan penyertaan modal ke BUMN). Melihat dari pengertian anggaran, anggaran merupakan rencana yang disusun secara sistematis dalam bentuk angka dan unit moneter yang meliputi seluruh kegiatan untuk jangka waktu atau periode tertentu di masa yang akandatang. Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa Pembiayaan juga direncanakan, yaitu jenis pembiayaan apa yang akan dilakukan pada saat anggaran surplus atau defisit, apakah melakukan pengeluaran pembiayaan, penerimaan pembiayaan atau keduanya.

Dalam pasal yang sama tetapi di ayat (3) disebutkan mengenai, “Pendapatan negara terdiri atas penerimaan pajak, penerimaan bukan pajak, dan hibah.” Perlu dicermati bersama bahwa penerimaan negara merupakan semua uang yang diterima negara yang masuk ke kas negara. Pendapatan negara adalah hak negara yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih. Jadi dari pengertian di atas, uang yang diterima negara belum tentu semuanya merupakan hak negara (pendapatan), karena bisa jadi uang yang diterima negara tersebut adalah berasal dari pinjaman negara (pembiayaan). Dalam struktur APBN, penerimaan negara merupakan penerimaan pembiayaan yang berasal dari pinjaman, sehingga penerimaan pinjaman/pembiayaan tidak dapat diakui sebagai pendapatan negara, karena tidak menambah nilai kekayaan bersih negara, serta harus dikembalikan kepada pemberi pinjaman. Begitu juga dengan hibah, merupakan pendapatan negara karena menambah nilai kekayaan bersih. Selain itu pada ayat (5) menyatakan: “Belanja negara dirinci menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja.”Terjadi inkonsisten dengan pasal



15 ayat 5 yang berbunyi “APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja.” Rincian APBN pada kedua pasal di atas, saat penyusunan dan penetapan, Sebaiknya DPR dalam menyetujui APBN cukup sampai dengan unit organisasi, fungsi dan program saja, selebihnya cukup kewenangan pada eksekutif / pemerintah saja.

Pasal 11 ayat (2) dan Pasal 16 ayat (2): “APBN terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan” dan “APBD terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan”. Dalam struktur APBN/APBD terdiri atas pendapatan, belanja dan pembiayaan. Apabila terjadi Surplus atau Defisit anggaran, maka diseimbangkan dengan Pembiayaan, baik penerimaan pembiayaan maupun pengeluaran pembiayaan, sehingga anggaran selalu *balance* (seimbang) antara uang yang diterima dengan uang yang dibelanjakan. Hal ini seakan-akan jumlah pendapatan sama dengan belanja, padahal sesungguhnya selisihnya berasal dari pembiayaan. Misalnya anggaran belanja lebih besar dari pendapatan, maka selisihnya ditutupi dengan pinjaman. Terlihat *balance*, namun sesungguhnya terjadi defisit anggaran.

Pasal 15 ayat (5): APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Ketentuan tersebut membuka celah terjadinya tindak pidana korupsi setiap kali pembahasan anggaran oleh DPR. Banyak kasus korupsi yang dilakukan anggota Banggar atau politisi di DPR sebagai pembahas masing-masing mata anggaran dengan pemerintah. Pembahasan terinci sampai tingkat kegiatan dan jenis belanja (satuan tiga) kementerian / lembaga



dapat menimbulkan persoalan konstitusional apabila dilihat kewenangan konstitusional DPR. Persoalan ini bersumber dari keikutsertaan DPR membahas RAPBN yang terperinci sampai dengan kegiatan dan jenis belanja. Ini tidak sesuai dengan fungsi dan kewenangan DPR yang seharusnya tidak ikut menentukan perencanaan yang sifatnya sangat rinci sampai dengan tingkat kegiatan dan jenis belanja. Sebab, hal ini urusan presiden sebagai perencana dan pelaksana APBN. Untungnya pasal ini telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 35/PUU-XI/2013 yang dibacakan tanggal 22 Mei 2014.

Pasal 16 ayat 4: “Belanja daerah dirinci menurut organisasi, fungsi, dan jenis belanja. “Terjadi inkonsisten dengan pasal 20 ayat 5 yang berbunyi “APBD yang disetujui oleh DPRD terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja.” Rincian APBD pada kedua pasal di atas, saat penyusunan dan penetapan, berbeda. Sebaiknya DPRD dalam menyetujui APBD cukup sampai dengan unit organisasi, fungsi dan program saja, selebihnya cukup kewenangan pada eksekutif/pemerintah daerah saja.

Pasal lain yang perlu dikritisi adalah Pasal 34 yang berbunyi, “Menteri / Pimpinan lembaga / Gubernur / Walikota yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan yang telah ditetapkan dalam undang-undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD diancam dengan pidana penjara dan denda sesuai dengan ketentuan undang-undang,” Pasal ini menjadi tidak lazim dalam Hukum Administrasi Negara, di mana penyimpangan kebijakan dapat dihukum pidana. Belum lagi, UU Keuangan Negara ini belum mendapatkan tandatangan



Presiden sebagai dokumen resmi negara pada saat diundangkan.

Jika dilihat dalam sudut pandang Hukum Administrasi Negara, keabsahannya secara yuridis tidak mempunyai dasar hukum yang kuat karena sebagai dokumen resmi negara yang dibuat di atas kertas resmi negara dengan lambang Garuda Pancasila dan berkepala “Presiden Republik Indonesia,” tetapi tidak ditandatangani Presiden. Artinya, sudut Hukum Administrasi Negara jelas mengatakan bahwa dokumen negara yang tidak ditandatangani yang berhak adalah tidak sah dan belum memiliki kekuatan hukum mengikat umum atau anggota masyarakat. Secara sarkasme, sangat tepat tindakan Presiden tidak menandatangani UU Keuangan Negara ini sehingga secara moral maupun yuridis Presiden tidak ikut bertanggung jawab dalam carut marut UU KN tersebut.

## **H. MARWAH KEUANGAN NEGARA**

Perubahan materi muatan Pasal 23 UUD 1945 yang ditetapkan oleh MPR dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 menjadi pembuka kerumitan dalam pengaturan keuangan Negara apabila mendasarkan pada kerangka konsepsi hukum keuangan negara. Materi Muatan dalam Perubahan Pasal 23 UUD 1945 sangat tidak memenuhi kadar ilmiah dari segi substansinya dan cenderung mengabaikan segi filosofis, yuridis, dan sosiologis materi muatan suatu undang-undang dasar, serta tidak memahami nilai histories yang terkandung di dalamnya. Sebagai contoh Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan “APBN sebagai perwujudan dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan





bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” hanya merupakan kalimat retorik yang tidak memenuhi segi filosofis anggaran. Hal ini disebabkan APBN bukan sekedar perwujudan pengelolaan keuangan negara. Tetapi merupakan wujud kedaulatan rakyat yang tercermin pada hak budget DPR.

Keuangan Negara Pasca-Perubahan UUD 1945 telah mengesampingkan esensi kemandirian badan hukum dan otonomi daerah. Hal ini disebabkan semua keuangan dalam APBD dan BUMN disebut sebagai keuangan negara. Padahal sangat jelas dan nyata dari sudut sistem maupun ketentuan peraturan perundang-undangan, pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan tersebut berbeda dengan APBN sebagai keuangan negara.

Dengan demikian, secara tegas dari segi yuridis, dari kedudukan dan fungsinya sangat berbeda antara keuangan negara, keuangan daerah maupun keuangan BUMN dan BUMD. Perbedaan ini pun mempunyai implikasi konsekuensi yuridis terhadap ruang lingkup dan kewenangan lembaga dan badan yang melakukan manajemen pengawasan dan pemeriksaan keuangan terhadapnya. Tentu tidak semua lembaga pemeriksa atau pengawas dalam lingkungan pemerintah pusat atau pemerintah daerah maupun yang berada di luar pemerintah, mempunyai kewenangan untuk melakukan pemeriksaan maupun pengawasan terhadap masing-masing keuangan badan hukum tersebut. Demikian pula antara status badan hukum publik dan badan hukum privat yang berbeda pengelola keuangannya akan sangat berpengaruh, sebagai badan hukum publik. Oleh karena itu jangkauan lembaga atau badan pemeriksa atau pengawasan keuangan publik bagi keuangan negara



berbeda dengan keuangan daerah, mengingat kedudukan dan fungsinya berbeda. Oleh karena itu, kejelasan batas ini diperlukan mengingat dengan tidak membedakan antara badan atau lembaga pemeriksa dan pengawas dengan obyek yang diperiksa atau diawasi dapat menimbulkan selain tumpang tindih (*overlapping*), ruang lingkup pengawasan maupun pemeriksaan (*span of control*) yang terlalu luas dapat mengakibatkan tidak jarang ada unit yang merupakan obyek pemeriksaan atau pengawasan terhindar dari jangkauan pemeriksaan atau pengawasan.

Kondisi demikian yang justru lebih dihidupkan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara sebagai peraturan turunan Pasal 23 UUD 1945 yang tidak memperhatikan kedudukan dan fungsi keuangan publik dari lembaga atau badan-badan hukum yang ada. Kondisi demikian terjadi karena Pasal 23 Perubahan Ketiga UUD 1945 tidak memberikan definisi atau rambu-rambu yang secara yuridis dapat dipertanggungjawabkan. Akan tetapi, anehnya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 malah merumuskan keuangan negara secara keliru dan mengesampingkan esensi badan hukum dan otonomi daerah.

## **I. REKOMENDASI**

Keuangan negara merupakan urat nadi dalam pembangunan suatu negara dan amat menentukan kelangsungan perekonomian baik sekarang maupun yang akan datang. Manajemen keuangan (anggaran) yang dilaksanakan dengan baik dapat dijadikan indikasi keberhasilan pemerintahan. Sehingga, terciptanya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat



(*social welfare*), kehidupan demokrasi yang semakin maju, keadilan pemerataan. Demokrasi sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat haruslah mampu memberikan jaminan pertanggungjawaban penyelenggara Negara kepada rakyat. Dalam hal ini penggunaan anggaran oleh pemerintah bukan berarti bebas sebebas-bebasnya namun tetap ada tanggungjawab menjalankan pemerintahan.

Disisi lain, pengertian dan ruang lingkup keuangan negara merupakan masalah mendasar dalam rangka menyusun undang-undang di bidang keuangan negara. Hukum positif yang mengatur mengenai keuangan negara, akan menentukan seberapa besar risiko fiskal yang harus ditanggung oleh pemerintah. Oleh karena itu, pembatasan terhadap potensi terjadinya risiko fiskal pada APBN seharusnya dimulai dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara. Semakin ketat peraturan tersebut dalam membatasi terjadinya risiko fiskal, maka peluang terjadinya risiko fiskal yang harus dihadapi oleh pemerintah semakin kecil.

Ketimpangan dan ketidak konsistenan dalam Undang-Undang Keuangan Negara juga perlu diperbaiki dan diadakan sinkronisasi peraturan perundang-undangan lainnya, khususnya yang mengatur keuangan negara didalamnya, dengan memperhatikan segala aspek baik ekonomi, hukum, pemerintahan dan tentu saja kesejahteraan. Proses pembangunan tidak akan berjalan dengan lancar, apabila keuangan negara tidak stabil atau terganggu. Oleh karena kedudukannya yang amat penting ini, undang-undang terkait dengan keuangan Negara perlu segera di rekonstruksi ulang dengan wujud adanya revisi



undang-undang tersebut sebagai upaya mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan Negara. Supaya kedepannya UU Keuangan Negara tidak menjadi tumpukan masalah baru namun benar-benar menjadi solusi yang solutif.

## **J. KEWENANGAN MENTERI KEUANGAN PADA PERSERO, PERUM, DAN PERJAN KEPADA MENEG BUMN**

Pasal 6 ayat 1 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan bahwa Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan sebagaimana tersebut di pasal 1 dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan (pasal 6 ayat 2 huruf a). Sementara pasal 7 ayat 2 huruf h UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyebutkan bahwa Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara berwenang menempatkan uang negara dan mengelola / menatausahakan investasi.

Adanya PP Nomor 41 Tahun 2003 tentang Pelimpahan Kedudukan, Tugas Dan Kewenangan Menteri Keuangan pada Perusahaan Perseroan (PERSERO), Perusahaan Umum (PERUM) dan Perusahaan Jawatan (PERJAN) kepada Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara membuat kaidah *lex speciale derogat lexi generale* berlaku. Yaitu dengan adanya pembagian tugas antara Menteri Keuangan dan Meneg BUMN dalam masalah pengelolaan kekayaan negara dipisahkan.



Pelimpahan wewenang yang dimaksud adalah pelimpahan kedudukan, tugas dan kewenangan Menteri Keuangan yang dilimpahkan kepada Meneg BUMN yang mewakili Pemerintah selaku :

1. Pemegang Saham atau Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) BUMN PERSERO dan Perseroan Terbatas yang sebagian sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia
2. Wakil Pemerintah pada Perusahaan Umum (PERUM)
3. Pembina Keuangan pada Perusahaan Jawatan (PERJAN)

#### Pasal 2 PP Nomor 41 Tahun 2003

Dalam rangka penatausahaan setiap penyertaan modal Negara pada PERSERO dan PERUM, serta penatausahaan kekayaan Negara yang dimanfaatkan oleh PERJAN, Meneg BUMN dalam melaksanakan kedudukan, tugas dan kewenangannya, melaporkan kepada Menteri Keuangan dalam hal:

1. Pembubaran BUMN;
2. Penggabungan, peleburan, atau pemecahan PERSERO;
3. Perencanaan pembagian dan penggunaan laba PERSERO;
4. Perubahan bentuk hukum BUMN;
5. Pengalihan aktiva tetap pada PERUM dan PERSERO;
6. Penyertaan modal yang bukan berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.



Pendirian sebagai akibat dari peleburan PERSERO dan PERUM serta perubahan bentuk hukum pada PERSERO dan PERUM, termasuk kewenangan Menteri Keuangan yang dilimpahkan kepada Meneg BUMN.(Penjelasan Pasal 3 ayat 1 PP Nomor 41 Tahun 2003)

Pelimpahan tersebut TIDAK MELIPUTI (masih ditangani Menteri Keuangan) :

1. Penatausahaan setiap penyertaan modal Negara berikut perubahannya ke dalam PERSERO / Perseroan Terbatas dan PERUM, serta kegiatan penatausahaan kekayaan Negara yang dimanfaatkan oleh PERJAN.
2. Pengusulan setiap penyertaan modal Negara ke dalam PERSERO / Perseroan Terbatas dan PERUM yang dananya berasal dari APBN, serta pemanfaatan kekayaan Negara dalam PERJAN. Pengusulan yang dimaksudkan meliputi penambahan dan pengurangan penyertaan modal Negara.
3. Pendirian PERSERO, PERUM, atau PERJAN dan perubahan bentuk hukum PERJAN.

Selain itu, Menteri Keuangan berwenang memberikan persetujuan kepada Meneg BUMN dalam hal penggunaan sisa penerimaan PERJAN pada akhir tahun anggaran. (Pasal 3 ayat 2 PP Nomor 41 Tahun 2003).

## **K. BUMN SEBAGAI KEKAYAAN NEGARA YANG DIPISAHKAN**

Sesuai Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara, maka Pemerintah berkewajiban untuk memajukan kesejahteraan rakyat



dalam hal ini langkah pemerintah dalam pengelolaan perekonomian Negara dengan membentuk Perusahaan Negara untuk mengelola cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Pemerintah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menetapkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 sebagai pedoman pengelolaan Perusahaan Negara dengan Saham Negara pada Perusahaan Negara seluruhnya bersumber dari Kekayaan Negara yang dipisahkan. Dipisahkan dalam arti pengelolaan kekayaan Negara tersebut tidak dilakukan dalam mekanisme Anggaran Pendapatan Negara (APBN). Peran BUMN yang demikian besar ternyata tidak diimbangi dengan pengelolaan BUMN untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Belakangan bahkan cukup banyak BUMN/Perusahaan Negara yang dalam posisi sangat kritis akhirnya membebani Negara untuk mengucurkan dana segar kekayaan Negara sebagai penyertaan modal Negara ke dalam BUMN sebagai upaya penyelamatan BUMN, dari sisi jumlah, data BUMN yang dirawat oleh PT Perusahaan Pengelola Aset (PT PPA) jumlah BUMN yang sedang dirawat inap sebanyak 11 buah. Kebijakan Pemerintah dalam menjalankan fungsinya melakukan administrasi Negara untuk mengelola kekayaan Negara, Pemerintah melakukan pengaturan Administrasi kekayaan negara melalui Kementerian Keuangan.

Kekayaan Negara dibagi menjadi dua bagian besar yaitu Kekayaan Negara tidak dipisahkan dan Kekayaan Negara dipisahkan dengan penjabaran sebagai berikut:

- a) Kekayaan Negara tidak dipisahkan adalah dalam bentuk Barang Milik Negara yaitu semua barang yang



dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

- b) Kekayaan Negara Dipisahkan adalah kekayaan Negara yang berasal dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal Negara pada Perseoran dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya.

Untuk pengelolaan Kekayaan Negara dipisahkan dalam hal ini Badan Usaha Milik Negara, melalui Peraturan Pemerintah Nomor 228 tahun 2001 dan selanjutnya menerbitkan PP nomor 64 tahun 2001 tentang kedudukan, tugas, kewenangan selaku Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS)/Pemegang saham pada PERSEROAN/Perseroan Terbatas, Wakil Pemerintah Pada Perusahaan Umum (Perum), dan pembina keuangan pada Perusahaan Jawatan (Perjan) yang sebelumnya berada di Menteri Keuangan dialihkan kepada Menteri BUMN.

Tugas Menteri Negara BUMN adalah membantu presiden dalam merumuskan kebijakan dan koordinasi di bidang pembinaan Badan Usaha Milik Negara. Menteri Negara BUMN menyelenggarakan fungsi-fungsi sebagai berikut:

- 1) Perumusan kebijakan pemerintah dibidang pembinaan BUMN yang meliputi kegiatan pengendalian, peningkatan efisiensi, privatisasi dan restrukturisasi BUMN;
- 2) Pengkoordinasian dan peningkatan keterpaduan penyusunan rencana program, pemantauan, analisis dan evaluasi dibidang pembinaan BUMN;
- 3) Penyampaian laporan hasil evaluasi, saran dan pertimbangan dibidang pembinaan BUMN kepada Presiden.





Badan Usaha Milik Negara dan Perkembangannya Eksistensi BUMN dimulai dari nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda. Tepatnya pada tanggal 14 Maret 1957, Kabinet Ali Sastroamidjojo II jatuh disertai krisis ekonomi yang parah. Kejatuhan kabinet ini seakan memperkuat sinyal bahwa pemerintahan parlementer akan membawa Indonesia kedalam keterpurukan.

Gerakan menuju ke Pemerintahan Presidensial sesuai dengan Undang-undang Dasar 1945 pun dimulai. Bulan November 1957, Presiden Soekarno mengumumkan penyatuan Irian Barat dengan Indonesia karena PBB gagal mengeluarkan resolusi yang mengimbau agar Belanda mau berunding dengan Indonesia untuk masalah Irian Barat. Gerakan ini menjadi titik awal dari nasionalisasi perusahaan-perusahaan milik Belanda yang beroperasi di Indonesia. Selama terjadinya nasionalisasi kepemilikan dari Belanda ke Indonesia, 90% produksi perkebunan beralih ke tangan Indonesia.

Kemudian, Perusahaan-perusahaan Negara yang secara spesifik dikenal sebagai BUMN membentuk konglomerasi bisnis paling raksasa dengan penguasaan modal domestik terbesar dalam sistem ekonomi Indonesia. BUMN-BUMN bergerak dalam berbagai bisnis dari yang paling sederhana sampai yang sangat rumit seperti industri pesawat terbang. Sebagaimana BUMN terpusat pada pelayanan publik seperti Agro Industri, Kehutanan, Kertas, Percetakan dan Penerbitan, Perbankan dan Jasa Keuangan, Jasa Kontruksi dan Jasa Lainnya, Logistik dan Prasarana Angkutan, Pertambangan, Telekomunikasi dan Industri strategis. Perspektif Kekayaan BUMN Membicarakan sudut pandang hukum terhadap kekayaan Badan Usaha Milik Negara sebagai kekayaan Negara



mewajibkan kita untuk melihat dan memahami norma dan peraturan hukum terkait yang ada. Norma adalah sarana yang dipakai oleh masyarakatnya untuk menertibkan, menuntut dan mengarahkan tingkah laku anggota masyarakat dalam hubungan yang satu sama lainnya.

Untuk bisa menjalankan fungsinya yang demikian itu, barang tentu ia harus mempunyai kekuatan memaksa. Paksaan ini tertuju kepada para anggota masyarakat dengan tujuan mematuhiya sedangkan hukum adalah Norma yang mengajak masyarakat untuk mencapai cita-cita serta keadaan tertentu, tetapi tanpa mengabaikan dunia kenyataan. Yang menjadi permasalahan dalam konstalasi hukum Indonesia terjadi penafsiran yang berbeda terhadap BUMN, hal tersebut muncul karena peraturan perundang-undangan yang mengatur dan perbedaan kepentingan terutama bila dikaitkan bahwa BUMN adalah berupa Perseroaan Terbatas yang dikaitkan dengan Hukum Privat sehingga selain mengacu terhadap Undang-Undang no 19 Tahun 2003 tentang BUMN juga tunduk pada Undang-Undang No 1 Tahun 1995 jo Undang-Undang no 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas. Pandangan bahwa BUMN adalah ranah hukum privat, yang artinya kekayaan negara hanya merupakan penyertaan modal berpendapat Suatu Badan Hukum yang dibentuk Pemerintah dengan status kekayaan negara yang dipisahkan mengandung makna sejak dipisahkannya sebagian kekayaan Negara menjadi kekayaan Badan Hukum, telah terjadi transformasi yuridis atas keuangan publik menjadi keuangan privat yang tunduk sepenuhnya kepada hukum perdata.

Demikian pula kedudukan hukum pejabat pemerintah yang duduk sebagai Pemegang Saham atau



komisaris sama atau setara dengan kedudukan hukum masyarakat biasa atau Pemegang Saham swasta lainnya. Imunitas publiknya sebagai penguasa tidak berlaku lagi dan kepadanya tunduk dan berlaku sepenuhnya hukum privat meskipun perusahaan tersebut seratus persen milik Negara, Penyertaan modal negara di sebuah korporasi statusnya adalah penyertaan biasa dengan status hukum yang sama dengan penyertaan oleh pihak partikelir lain (swasta). Pandangan tersebut diperkuat dengan Undang-undang Nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dimana Persero memiliki tujuan utama mengejar keuntungan dan Perum bertujuan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan. Oleh karenanya menjadikan tujuan Badan Usaha Milik Negara tersebut tidak ubahnya atau relatif sama sebagaimana perseroan terbatas swasta lainnya dan pengelolaannya didasarkan pada Undang-Undang Perseroan Terbatas. Dengan demikian, jika terjadi kerugian di suatu BUMN Persero maka kerugian tersebut bukan merupakan kerugian keuangan negara melainkan kerugian yang disebut sebagai risiko bisnis sebagai badan hukum privat. Pandangan tersebut menurut hemat penulis, kurang tepat, harus dipahami bahwa Badan Usaha Milik Negara (BUMN) telah menjadi instrumen penting dari kebijakan sosial dan ekonomi dalam ekonomi campuran industri dan di negara-negara berkembang.

Penggunaan BUMN sebagai instrumen kebijakan publik dan bentrokan yang terjadi antara perusahaan-perusahaan BUMN dan perusahaan swasta di satu sisi dan pemerintah dan pengendali lainnya di sisi lain, yang



menyebabkan keprihatinan, sehingga transparansi publik bukan hanya dari angka-angka keuangan tentu sangat diharapkan oleh publik. Banyak cara yang dilakukan pengurus Badan Usaha Milik Negara dimasa lampau untuk memupuk atau menyelematkan kekayaan yang dimilikinya. Praktik-Pratik bisnis yang lazim dilakukan antara lain, penjualan produk/jasa, pembelian barang persediaan atau bahan baku, penarikan hutang dan pengagungan aktiva tetap yang dimilikinya, kerjasama usaha, Penghapusbukuan dan pemindahtanganan Aktiva, restrukturisasi dan privatisasi usaha. Untuk mengantisipasi hal-hal tersebut diatas maka oleh Pemerintah diterbitkan paket Undang-Undang Keuangan Negara dalam rangka pengamanan atas kekayaan Negara yang telah ditempatkan dalam BUMN yaitu berupa Undang-undang No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang no 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang no 15 Tahun 2004 Tentang Tanggung Jawab Pengelolaan Keuangan Negara. Adapun tujuan dari dilakukan penyertaan modal Negara dari Pemerintah Republik Indonesia kepada BUMN, BUMD, atau Badan Hukum lainnya yaitu:

1. Optimalisasi Barang Milik Negara;
2. Mendirikan, mengembangkan/meningkatkan kinerja BUMN, BUMD, dan Badan Hukum lainnya Sedangkan pertimbangan dilakukannya penyertaan modal Negara dari Pemerintah Republik Indonesia kepada BUMN, BUMD, atau Badan Hukum lainnya yaitu:
  - a) Dalam rangka pendirian dan/atau mengembangkan/meningkatkan kinerja BUMN, BUMD, atau Badan Hukum lainnya;



- b) Dalam rangka mendukung BUMN, BUMD, atau Badan Hukum lainnya untuk menjalankan tugas Kewajiban Pelayanan Umum yang diberikan oleh Pemerintah;
- c) Yang diusulkan merupakan proyek selesai kementerian/lembaga yang dari awal pengadaannya telah diprogramkan untuk diserahkan pengelolaannya pada BUMN, BUMD, atau Badan Hukum lainnya;
- d) Kekayaan negara yang tidak dipisahkan tersebut menjadi lebih optimal apabila dikelola oleh BUMN, BUMD, atau Badan Hukum lainnya Menurut Pasal 1 Ayat (1) Dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003, (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286) dinyatakan bahwa keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Dalam Pasal 2 Ayat huruf(g) dinyatakan bahwa kekayaan negara yang dimaksud dalam pasal 1 ayat (1) di atas adalah Kekayaan negara/kekayaan daerah adalah 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.

Undang-Undang no 15 Tahun 2004 Tentang Tanggung Jawab Pengelolaan Keuangan Negara secara jelas menyatakan bahwa kewenangan pemeriksaan atas Tanggung Jawab Pengelolaan Keuangan Negara ada



pada Badan Pemeriksa Keuangan, Secara hakiki, sebab kekayaan BUMN adalah kekayaan negara yang dipisahkan, maka semua BUMN harus diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Dalam buku Ekonomi Publik, Leif Johansen disebutkan bahwa semua SOE (State Owned Enterprises) merupakan bagian ekonomi negara, berarti bila Badan Pemeriksa Keuangan adalah Pemeriksa yang ditunjuk Negara di Indonesia, maka SOE tunduk pada aturan itu. UU Keuangan Negara No 17 tahun 2003 menegaskan itu, dan itu adalah tuntutan dari UUD 1945, di mana keberadaannya dicantumkan dalam pasal 23.

Dalam Undang-Undang No 17 tahun 1968 Tentang Bank BNI 46 pasal 7 disebut: "Tugas dan Usaha Bank diarahkan kepada perbaikan ekonomi rakyat dan perkembangan ekonomi nasional dengan jalan melakukan usaha bank umum dengan mengutamakan sektor industri". Di sini sebenarnya ada pertentangan internal, sebab Perseroan Terbatas yang merupakan lembaga yang umumnya untuk kepentingan sektor swasta, tidak mengacu pada "perbaikan ekonomi rakyat" tetapi untuk kepentingan para pemodal, tanpa ada kewajiban untuk kepentingan ekonomi rakyat. Bila Undang-Undang No 17 tahun 1968 Tentang Bank BNI 46 menyatakan untuk ekonomi rakyat, maka berarti acuan konstitusi untuk itu adalah "Demokrasi Ekonomi" yang didefinisikan "Produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua, di bawah pimpinan dan pemilikan anggota-anggota masyarakat". Kondisi tersebut tidak sesuai dengan bentuk Perseroan Terbatas. Satu hal perlu diperhatikan tentang situasi SOE's di dunia. Di Singapura 60 % Produk Domestik Bruto berasal dari SOE, demikian pula di Taiwan, Korea Selatan, Perancis, dan banyak



negara lain. Jadi SOE tidak harus menjadi lembaga swasta untuk mampu berkiprah ekonomi yang prima. Teori privatisasi dari Sappington-Stiglitz menyatakan bahwa swasta tidak merupakan jaminan keberhasilan perusahaan. Kasus lama Enron di AS lalu, berbagai penipuan publik di AS sekitar krisis 2008 adalah buktinya.

Banyak yang tidak diketahui publik di Indonesia, bahwa sederet perusahaan pelayan publik di negeri Paman Sam yang tadinya diprivatisasi ternyata kemudian dinasionalisasi, sebab kinerjanya tidak sesuai dengan harapan, dan biaya-biayaanya malah jauh lebih tinggi dari yang biasa dilakukan oleh lembaga publik. Berarti SOE tidak selalu mediokre dibanding usaha swasta, dan bila perusahaan tersebut adalah BUMN dengan kekayaan negara yang dipisahkan maka logika dan hakiki masalahnya, harus dibawah pengawasan Badan Pemeriksa Keuangan selaku Auditor negara hal itu juga berarti kehati-hatian disertai dengan ancaman pemidanaan manakala terjadi salah urus terhadap harta BUMN juga memberikan prioritas pengembalian tagihan dalam hal ada pailit, karena dalam undang-undang kepailitan, hak negara mendapat prioritas terlebih dahulu dalam pelunasan dari boedel pailit. Sedangkan dari sisi Pengamanan Keuangan Negara semakin nyata dengan diterbitkannya UU no 31 Jo UU no 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi pasal 2 yang menyatakan Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain yang suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dst.. mengandung arti bahwa UU TPK memiliki substansi yang memandang kerugian dari sisi dapat merugikan keuangan negara atau



perekonomian negara. Kondisi tersebut semakin dipertegas oleh Mahkamah Konstitusi atas permohonan judicial review UU no 31 Jo UU no 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dengan putusan MK no 003/PUU-PU/2006 tanggal 24 Juli 2006 yang menyatakan: “ Menurut Mahkamah hal demikian tidak menimbulkan ketidakpastian hukum (onrechtszekerheid) yang bertentangan dengan konstitusi sebagaimana pemohon, karena keberadaan kata “dapat” sama sekali tidak menentukan faktor ada tidaknya kepastian hukum yang menyebabkan seseorang tidak bersalah dijatuhi pidana korupsi atau sebaliknya orang yang melakukan tindak pidana korupsi tidak dapat dijatuhi pidana”. Sehingga menurut penulis, amat sangat melukai perasaan rakyat Indonesia apabila BUMN selaku perusahaan negara yang tujuannya sebagai kepanjangan peran negara sesuai Pasal 33 Undang Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara, tanggung jawab pengelolaannya dipisahkan dari keuangan negara.







PRESIDEN  
REPUBLIK INDONESIA

UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 19 TAHUN 2003  
TENTANG  
BADAN USAHA MILIK NEGARA  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

*Menimbang :*

- a. bahwa Badan Usaha Milik Negara merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi;
- b. bahwa Badan Usaha Milik Negara mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat;
- c. bahwa pelaksanaan peran Badan Usaha Milik Negara dalam perekonomian nasional untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat belum optimal;
- d. bahwa untuk mengoptimalkan peran Badan Usaha Milik Negara, pengurusan dan pengawasannya harus dilakukan secara profesional;
- e. bahwa peraturan perundang-undangan yang mengatur Badan Usaha Milik Negara sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan perekonomian dan dunia usaha yang semakin pesat, baik secara nasional maupun internasional;



- f. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf d, dan huruf e, perlu dibentuk Undang-undang tentang Badan Usaha Milik Negara;

*Mengingat :*

1. Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, Pasal 23 ayat (4), dan Pasal 33 Undang-undang dasar Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004;
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1995 Nomor 13, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3587);
4. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4286);



Dengan Persetujuan Bersama Antara  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA  
dan  
PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA

*Memutuskan :*

Menetapkan : UNDANG-UNDANG TENTANG BADAN USAHA  
MILIK NEGARA

BAB I

KETENTUAN UMUM

**Pasal 1**

Dalam Undang-undang ini, yang dimaksud dengan:

1. Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.
2. Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang bentuknya perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikitnya 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.
3. Perusahaan Perseroan Terbuka, yang selanjutnya disebut Persero Terbuka, adalah Persero yang modal dan jumlah pemegang sahamnya memenuhi kriteria tertentu atau Persero yang melakukan penawaran umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal.
4. Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut Perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk memanfaatkan umum berupa penyediaan barang dan/atau



- jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.
5. Menteri adalah menteri yang ditunjuk dan/atau diberi kuasa untuk mewakili pemerintah selaku pemegang saham negara pada Persero dan memiliki modal pada Perum dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan.
  6. Menteri Teknis adalah menteri yang mempunyai kewenangan mengatur kebijakan sektor tempat BUMN melakukan kegiatan usaha.
  7. Komisaris adalah organ Persero yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada Direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan Persero.
  8. Dewan Pengawas adalah organ Perum yang bertugas melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada Direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan Perum.
  9. Direksi adalah organ BUMN yang bertanggung jawab atas pengurusan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN, serta mewakili BUMN baik di dalam maupun di luar pengadilan.
  10. Kekayaan Negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang besar dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya.
  11. Restrukturisasi adalah upaya yang dilakukan dalam rangka penyehatan BUMN yang merupakan salah satu langkah strategis untuk memperbaiki kondisi internal perusahaan guna memperbaiki kinerja dan meningkatkan nilai perusahaan.
  12. Privatisasi adalah penjualan saham Persero, baik sebagian maupun seluruhnya, kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar



manfaat bagi negara dan masyarakat, serta memperluas pemilikan saham oleh masyarakat.

13. Rapat Umum Pemegang Saham, yang selanjutnya disebut RUPS, adalah organ Persero yang memegang kekuasaan tertinggi dalam Persero dan memegang segala wewenang yang tidak diserahkan kepada Direksi atau Komisaris.

## **Pasal 2**

- (1) Maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah :
  - a. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;
  - b. Mengejar keuntungan;
  - c. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
  - d. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi;
  - e. Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi dan masyarakat.
- (2) Kegiatan BUMN harus sesuai dengan maksud dan tujuannya serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum dan/atau kesusilaan.

## **Pasal 3**

Terhadap BUMN berlaku Undang-Undang ini, anggaran dasar, dan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.



#### **Pasal 4**

- (1) Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.
- (2) Penyertaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN bersumber dari :
  - a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
  - b. Kapitalisasi cadangan;
  - c. Sumber lainnya.
- (3) Setiap penyertaan modal negara dalam rangka pendirian BUMN atau perseroan terbatas yang dananya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.
- (4) Setiap perubahan penyertaan modal negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), baik berupa penambahan maupun pengurangan, termasuk perubahan struktur kepemilikan negara atau saham Persero atau perseroan terbatas, ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.
- (5) Dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) bagi penambahan penyertaan modal negara yang berasal dari kapitalisasi cadangan dan sumber lainnya.
- (6) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyertaan dan penatausahaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan ke dalam BUMN dan/atau perseroan terbatas yang sebagian sahamnya dimiliki oleh negara, diatur dengan Peraturan Pemerintah.

#### **Pasal 5**

- (1) Pengurusan BUMN dilakukan oleh Direksi.
- (2) Direksi bertanggung jawab penuh atas pengurusan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN serta mewakili BUMN, baik di dalam maupun di luar pengadilan.



- (3) Dalam melaksanakan tugasnya, anggota Direksi harus mematuhi anggaran dasar BUMN dan peraturan perundang-undangan serta wajib melaksanakan prinsip-prinsip profesionalisme, efisiensi, transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawab, serta kewajaran.

## **Pasal 6**

- (1) Pengawasan BUMN dilakukan oleh Komisaris dan Dewan Pengawas.
- (2) Komisaris dan Dewan Pengawas bertanggung jawab penuh atas pengawasan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN.
- (3) Dalam melaksanakan tugasnya, Komisaris dan Dewan Pengawas harus mematuhi Anggaran Dasar BUMN dan ketentuan peraturan perundang-undangan serta wajib melaksanakan prinsip-prinsip profesionalisme, efisiensi, transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, serta kewajaran.

## **Pasal 7**

Para anggota Direksi, Komisaris dan Dewan Pengawas dilarang mengambil keuntungan pribadi baik secara langsung maupun tidak langsung dari kegiatan BUMN selain penghasilan yang sah.

## **Pasal 8**

- (1) Anggota Direksi, Komisaris, dan Dewan Pengawas tidak berwenang mewakili BUMN, apabila :
  - a. Terjadi perkara di depan pengadilan antara BUMN dan anggota Direksi atau Komisaris atau Dewan Pengawas yang bersangkutan; atau



- b. Anggota Direksi atau Komisaris atau Dewan Pengawas yang bersangkutan mempunyai kepentingan yang bertentangan dengan kepentingan BUMN.
- (2) Dalam anggaran dasar ditetapkan yang berhak mewakili BUMN apabila terdapat keadaan sebagaimana sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).
- (3) Dalam hal anggaran dasar tidak menetapkan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), RUPS mengangkat 1 (satu) orang atau lebih pemegang saham untuk mewakili Persero, dan Menteri mengangkat 1 (satu) orang atau lebih untuk mewakili Perum.

## **Pasal 9**

BUMN terdiri dari Persero dan Perum.

## BAB II PERSERO Bagian Pertama Pendirian

## **Pasal 10**

- (1) Pendirian Persero diusulkan oleh Menteri kepada Presiden disertai dengan dasar pertimbangan setelah dikaji bersama dengan Menteri Teknis dan Menteri Keuangan.
- (2) Pelaksanaan pendirian Persero dilakukan oleh Menteri dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundangan-undangan.





## **Pasal 11**

Terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.

### Bagian Kedua Maksud dan Tujuan

## **Pasal 12**

Maksud dan tujuan pendirian Persero adalah:

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

### Bagian Ketiga Organ

## **Pasal 13**

Organ Persero adalah RUPS, Direksi dan Komisaris.

### Bagian Keempat Kewenangan RUPS

## **Pasal 14**

- (1) Menteri bertindak selaku RUPS dalam hal seluruh saham Persero dimiliki oleh negara dan bertindak selaku pemegang saham pada Persero dan perseroan terbatas dalam hal tidak seluruh sahamnya dimiliki oleh negara.
- (2) Menteri dapat memberikan kuasa dengan baik substitusi kepada perorangan atau badan hukum untuk mewakilinya dalam RUPS.
- (3) Pihak yang menerima kuasa sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), wajib terlebih dahulu mendapat persetujuan Menteri untuk mengambil keputusan dalam RUPS mengenai :



- a. perubahan jumlah modal;
- b. perubahan anggaran dasar;
- c. rencana penggunaan laba;
- d. penggabungan, peleburan, pengambilalihan, pemisahan, serta pembubaran Persero;
- e. investasi dan pembiayaan jangka panjang;
- f. kerjasama Persero;
- g. pembentukan anak perusahaan atau penyertaan;
- h. pengalihan aktiva.

Bagian Kelima  
Direksi Persero

**Pasal 15**

- (1) Pengangkatan dan pemberhentian Direksi dilakukan oleh RUPS.
- (2) Dalam hal Menteri bertindak selaku RUPS, pengangkatan dan pemberhentian Direksi ditetapkan oleh Menteri

**Pasal 16**

- (1) Anggota Direksi diangkat berdasarkan pertimbangan keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, serta dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan Persero.
- (2) Pengangkatan anggota Direksi dilakukan melalui mekanisme uji kelayakan dan kepatutan.
- (3) Calon anggota Direksi yang telah dinyatakan lulus uji kelayakan dan kepatutan wajib menandatangani kontrak manajemen sebelum ditetapkan pengangkatannya sebagai anggota Direksi.
- (4) Masa jabatan anggota Direksi ditetapkan 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.



- (5) Dalam hal Direksi terdiri atas lebih dari seorang anggota, salah seorang anggota Direksi diangkat sebagai direktur utama.

### **Pasal 17**

Anggota Direksi sewaktu-waktu dapat diberhentikan berdasarkan keputusan RUPS dengan menyebutkan alasannya.

### **Pasal 18**

Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara pengangkatan dan pemberhentian anggota Direksi diatur dengan Keputusan Menteri.

### **Pasal 19**

Dalam melaksanakan tugasnya, anggota Direksi wajib mencurahkan tenaga, pikiran dan perhatian secara penuh pada tugas, kewajiban, dan pencapaian tujuan Persero

### **Pasal 20**

Dengan memperhatikan sifat khusus masing-masing Persero, Direksi dapat mengangkat seorang sekretaris perusahaan.

### **Pasal 21**

- (1) Direksi wajib menyiapkan rancangan rencana jangka panjang yang merupakan rencana strategis yang memuat sasaran dan tujuan Persero yang hendak dicapai dalam jangka waktu 5 (lima) tahun.
- (2) Rancangan rencana jangka panjang yang telah ditandatangani bersama dengan Komisaris disampaikan kepada RUPS untuk mendapatkan pengesahan.



## **Pasal 22**

- (1) Direksi wajib menyiapkan rancangan rencana kerja dan anggaran perusahaan yang merupakan penjabaran tahunan dari rencana jangka panjang.
- (2) Direksi wajib menyampaikan rancangan rencana kerja dan anggaran perusahaan kepada RUPS untuk memperoleh pengesahan.

## **Pasal 23**

- (1) Dalam waktu 5 (lima) bulan setelah tahunan buku Persero ditutup, Direksi wajib menyampaikan laporan tahunan kepada RUPS untuk memperoleh pengesahan.
- (2) Laporan tahunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditandatangani oleh semua anggota Direksi dan Komisaris.
- (3) Dalam hal ada anggota Direksi atau Komisaris tidak menandatangani laporan tahunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), harus disebutkan alasannya secara tertulis.

## **Pasal 24**

Ketentuan lebih lanjut mengenai rencana jangka panjang, rencana kerja dan anggaran perusahaan, laporan tahunan dan perhitungan tahunan Persero diatur dengan Keputusan Menteri.

## **Pasal 25**

Anggota Direksi dilarang menangku jabatan rangkap sebagai :

- a. Anggota Direksi pada BUMN, badan usaha milik daerah, badan usaha milik swasta, dan jabatan lain yang dapat menimbulkan benturan kepentingan;
- b. Jabatan struktural dan fungsional lainnya pada instansi / lembaga pemerintah pusat dan daerah; dan / atau
- c. Jabatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.



## **Pasal 26**

Direksi wajib memelihara risalah rapat dan menyelenggarakan pembukuan Persero.

### Bagian Keenam Komisaris

## **Pasal 27**

- (1) Pengangkatan dan pemberhentian Komisaris dilakukan oleh RUPS.
- (2) Dalam hal Menteri bertindak selaku RUPS, pengangkatan dan pemberhentian Komisaris ditetapkan oleh Menteri.

## **Pasal 28**

- (1) Anggota Komisaris diangkat berdasarkan pertimbangan integritas, dedikasi, memahami masalah-masalah manajemen perusahaan yang berkaitan dengan salah satu fungsi manajemen, memiliki pengetahuan yang memadai di bidang usaha Persero tersebut, serta dapat menyediakan waktu yang cukup untuk melaksanakan tugasnya.
- (2) Komposisi Komisaris harus ditetapkan sedemikian rupa sehingga memungkinkan pengambilan keputusan dapat dilakukan secara efektif, tepat dan cepat, serta dapat bertindak secara independen.
- (3) Masa jabatan anggota Komisaris ditetapkan 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.
- (4) Dalam hal Komisaris terdiri atas lebih dari seorang anggota, salah seorang anggota Komisaris diangkat sebagai komisaris utama.
- (5) Pengangkatan anggota Komisaris tidak bersamaan waktunya dengan pengangkatan anggota Direksi, kecuali



pengangkatan untuk pertama kalinya pada waktu pendirian.

### **Pasal 29**

Anggota Komisaris sewaktu-waktu dapat diberhentikan berdasarkan keputusan RUPS dengan menyebutkan alasannya.

### **Pasal 30**

Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara pengangkatan dan pemberhentian Komisaris diatur dengan Keputusan Menteri.

### **Pasal 31**

Komisaris bertugas mengawasi Direksi dalam menjalankan kepengurusan Persero serta memberikan nasihat kepada Direksi.

### **Pasal 32**

- (1) Dalam anggaran dasar dapat ditetapkan pemberian wewenang kepada Komisaris untuk memberikan persetujuan kepada Direksi dalam melakukan perbuatan hukum tertentu.
- (2) Berdasarkan anggaran dasar atau keputusan RUPS, Komisaris dapat melakukan tindakan pengurusan Persero dalam keadaan tertentu untuk jangka waktu tertentu.

### **Pasal 33**

Anggota Komisaris dilarang menangkan jabatan rangkap sebagai :



- a. Anggota Direksi pada BUMN, badan usaha milik daerah, badan usaha milik swasta, dan jabatan lain yang dapat menimbulkan benturan kepentingan; atau/atau
- b. Jabatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bagian Ketujuh  
Persero Terbuka

**Pasal 34**

Bagi Persero Terbuka berlaku ketentuan Undang-undang ini dan Undang-undang Nomor 1 tahun 1995 sepanjang tidak diatur lain dalam peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal.

BAB III  
PERUM  
Bagian Pertama  
Pendirian

**Pasal 35**

- (1) Pendirian Perum diusulkan oleh Menteri kepada Presiden disertai dengan dasar pertimbangan setelah dikaji bersama dengan Menteri Teknis dan Menteri Keuangan.
- (2) Perum yang didirikan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) memperoleh status badan hukum sejak diundangkannya Peraturan Pemerintah tentang pendiriannya.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pendirian, pembinaan, pengurusan dan pengawasan Perum diatur dengan Peraturan Pemerintah.



Bagian Kedua  
Maksud dan Tujuan

**Pasal 36**

- (1) Maksud dan tujuan Perum adalah menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.
- (2) Untuk mendukung kegiatan dalam rangka mencapai maksud dan tujuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dengan persetujuan Menteri, Perum dapat melakukan penyertaan modal dalam badan usaha lain.

Bagian Ketiga  
Organ

**Pasal 37**

Organ Perum adalah Menteri, Direktorat dan Dewan Pengawas

Bagian Keempat  
Kewenangan Menteri

**Pasal 38**

- (1) Menteri memberikan persetujuan atas kebijakan pengembangan usaha Perum yang diusulkan oleh Direksi.
- (2) Kebijakan pengembangan usaha sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diusulkan oleh Direksi kepada Menteri setelah mendapat persetujuan dari Dewan Pengawas.
- (3) Kebijakan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditetapkan sesuai dengan maksud dan tujuan Perum yang bersangkutan.





### **Pasal 39**

Menteri tidak bertanggung jawab atas segala akibat perbuatan hukum yang dibuat Perum dan tidak bertanggung jawab atas kerugian Perum melebihi nilai kekayaan negara yang telah dipisahkan ke dalam Perum, kecuali apabila Menteri :

- a. Baik langsung maupun tidak langsung dengan itikad buruk memanfaatkan Perum semata-mata untuk kepentingan pribadi;
- b. Tterlibat dalam perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Perum; atau
- c. Langsung maupun tidak langsung secara melawan hukum menggunakan kekayaan Perum.

### **Pasal 40**

Ketentuan mengenai tata cara pemindahtanganan, pembebanan atas aktiva tetap Perum, serta penerima pinjaman jangka menengah/panjang dan pemberian pinjaman dalam bentuk dan cara apapun, serta tidak menagih lagi dan menghapuskan dari pembukuan piutang dan persediaan barang oleh Perum diatur dengan Keputusan Menteri.

## Bagian Kelima Anggaran Dasar

### **Pasal 41**

- (1) Anggaran dasar Perum ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah tentang pendiriannya.
- (2) Perubahan anggaran dasar Perum ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.
- (3) Perubahan anggaran dasar sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) mulai berlaku sejak tanggal diundangkannya Peraturan Pemerintah tentang perubahan anggaran dasar Perum.



Bagian Keenam  
Penggunaan Laba

**Pasal 42**

- (1) Setiap tahun buku Perum wajib menyisihkan jumlah tertentu dari laba bersih untuk cadangan.
- (2) Penyisihan laba bersih sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan sampai cadangan mencapai sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) dari modal Perum
- (3) Cadangan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), yang belum mencapai jumlah sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), hanya dapat dipergunakan untuk menutup kerugian yang tidak dapat dipenuhi oleh cadangan lain.

**Pasal 43**

Penggunaan laba bersih Perum termasuk penentuan jumlah penyisihan untuk cadangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ditetapkan oleh Menteri.

Bagian Ketujuh  
Direksi Perum

**Pasal 44**

Pengangkatan dan pemberhentian Direksi ditetapkan oleh Menteri sesuai dengan mekanisme dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**Pasal 45**

- (1) Yang dapat diangkat sebagai anggota Direksi adalah orang perseorangan yang mampu melaksanakan perbuatan hukum dan tidak pernah dinyatakan pailit atau menjadi anggota Direksi atau Komisaris atau Dewan Pengawas yang dinyatakan bersalah menyebabkan suatu perseroan atau Perum dinyatakan pailit atau orang yang



tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana yang merugikan keuangan negara.

- (2) Selain kriteria sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) anggota Direksi diangkat berdasarkan pertimbangan keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, serta dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan Perum.
- (3) Pengangkatan anggota Direksi dilakukan melalui mekanisme uji kelayakan dan kepatutan.
- (4) Calon anggota Direksi yang telah dinyatakan lulus uji kelayakan dan kepatutan wajib menandatangani kontrak manajemen sebelum ditetapkan pengangkatannya sebagai anggota Direksi.
- (5) Masa jabatan anggota Direksi ditetapkan 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.
- (6) Dalam hal Direksi terdiri atas lebih dari seorang anggota, salah seorang anggota Direksi diangkat sebagai direktur utama.

#### **Pasal 46**

Anggota Direksi sewaktu-waktu dapat diberhentikan berdasarkan Keputusan Menteri dengan menyebutkan alasannya.

#### **Pasal 47**

Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara pengangkatan dan pemberhentian anggota Direksi diatur dengan Keputusan Menteri.



## **Pasal 48**

Dalam melaksanakan tugasnya, Direksi wajib mencurahkan tenaga, pikiran dan perhatian secara penuh pada tugas, kewajiban dan pencapaian tujuan Perum.

## **Pasal 49**

- (1) Direksi wajib menyiapkan rancangan rencana jangka panjang yang merupakan rencana strategis yang memuat sasaran dan tujuan Perum yang hendak dicapai dalam jangka waktu 5 (lima) tahun.
- (2) Rancangan rencana jangka panjang yang telah ditandatangani bersama dengan Dewan Pengawas disampaikan kepada Menteri untuk mendapatkan pengesahan.

## **Pasal 50**

- (1) Direksi wajib menyiapkan rancangan kerja dan anggaran perusahaan yang merupakan penjabatan tahunan dari rencana jangka panjang.
- (2) Direksi wajib menyampaikan rancangan rencana kerja dan anggaran perusahaan kepada Menteri untuk memperoleh pengesahan.

## **Pasal 51**

- (1) Dalam waktu 5 (lima) bulan setelah tahun buku Perum ditutup, Direksi wajib menyampaikan laporan tahunan kepada Menteri untuk memperoleh pengesahan.
- (2) Laporan tahunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ditandatangani oleh semua anggota Direksi dan Dewan Pengawas.
- (3) Dalam hal ada anggota Direksi atau Dewan Pengawas tidak menandatangani laporan tahunan sebagaimana



dimaksud dalam ayat (2) harus disebutkan alasannya secara tertulis.

### **Pasal 52**

Ketentuan lebih lanjut mengenai rencana jangka panjang, rencana kerja dan anggaran perusahaan, laporan tahunan dan perhitungan tahunan Perum diatur dengan Keputusan Menteri.

### **Pasal 53**

Anggota Direksi dilarang memangku jabatan rangkap sebagai :

- a. Anggota Direksi pada BUMN, badan usaha milik daerah, badan usaha milik swasta, dan jabatan lain yang dapat menimbulkan benturan kepentingan;
- b. Jabatan struktural dan fungsional lainnya pada instansi/lembaga pemerintah pusat dan daerah; dan/atau
- c. Jabatan lainnya sesuai dengan ketentuan dalam peraturan pendirian Perum dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **Pasal 54**

Direksi wajib memelihara risalah rapat dan menyelenggarakan pembukuan Perum.

### **Pasal 55**

- (1) Direksi hanya dapat mengajukan permohonan ke pengadilan negeri agar Perum dinyatakan pailit berdasarkan persetujuan Menteri.
- (2) Dalam hal kepailitan terjadi karena kesalahan atau kelalaian Direksi dan kekayaan Perum tidak cukup untuk menutup kerugian akibat kepailitan tersebut, setiap anggota Direksi secara tanggung renteng bertanggung jawab atas kerugian tersebut.



- (3) Anggota Direksi yang dapat membuktikan bahwa kepailitan bukan karena kesalahan atau kelalaiannya tidak bertanggung jawab secara tanggung renteng atas kerugian tersebut
- (4) Dalam hal tindakan Direksi menimbulkan kerugian bagi Perum sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Menteri mewakili Perum untuk melakukan tuntutan atau gugatan terhadap Direksi melalui pengadilan.

Bagian Kedelapan  
Dewan Pengawas

**Pasal 56**

Pengangkatan dan pemberhentian anggota Dewan Pengawas ditetapkan oleh Menteri sesuai dengan mekanisme dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**Pasal 57**

- (1) Yang dapat diangkat menjadi anggota Dewan Pengawas adalah orang perseorangan yang mampu melaksanakan perbuatan hukum dan tidak pernah dinyatakan pailit atau menjadi anggota Direksi atau Komisaris atau Dewan Pengawas yang dinyatakan bersalah menyebabkan suatu perseroan atau Perum dinyatakan pailit atau orang yang tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana yang merugikan keuangan negara.
- (2) Selain kriteria sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), anggota Dewan Pengawas diangkat berdasarkan pertimbangan integritas, dedikasi, memahami masalah-masalah manajemen, memiliki pengetahuan yang memadai di bidang usaha Perum tersebut, serta dapat



menyediakan waktu yang cukup untuk melaksanakan tugasnya.

- (3) Komposisi Dewan Pengawas harus ditetapkan sedemikian rupa sehingga memungkinkan pengambilan keputusan dapat dilakukan secara efektif, tepat dan cepat, serta dapat bertindak secara independen.
- (4) Masa jabatan anggota Dewan Pengawas ditetapkan 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.
- (5) Dalam hal Dewan Pengawas terdiri atas lebih dari seorang anggota, salah seorang Dewan Pengawas diangkat sebagai ketua Dewan Pengawas.
- (6) Pengangkatan anggota Dewan Pengawas tidak bersamaan waktunya dengan pengangkatan anggota Direksi, kecuali pengangkatan untuk pertama kalinya pada waktu pendirian.

### **Pasal 58**

Anggota Dewan Pengawas sewaktu-waktu dapat diberhentikan berdasarkan Keputusan Menteri dengan menyebutkan alasannya.

### **Pasal 59**

Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan tata cara pengangkatan dan pemberhentian Dewan Pengawas diatur dengan Keputusan Menteri.

### **Pasal 60**

Dewan Pengawas bertugas mengawasi Direksi dalam menjalankan kepengurusan Perum serta memberikan nasihat kepada Direksi.



### **Pasal 61**

- (1) Dalam anggaran dasar dapat ditetapkan pemberian wewenang kepada Dewan Pengawas untuk memberikan persetujuan kepada Direksi dalam melakukan perbuatan hukum tertentu.
- (2) Berdasarkan anggaran dasar atau Keputusan Menteri, Dewan Pengawas dapat melakukan tindakan pengurusan Perum dalam keadaan tertentu untuk jangka waktu tertentu.

### **Pasal 62**

Anggota Dewan Pengawas dilarang memangku jabatan rangkap sebagai :

- a. Anggota Direksi pada BUMN, badan usaha milik daerah, badan usaha milik swasta dan jabatan lain yang dapat menimbulkan benturan kepentingan; dan/atau
- b. Jabatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **BAB IV**

### **PENGGABUNGAN, PELEBURAN, PENGAMBILALIHAN, DAN PEMBUBARAN BUMN**

#### **Pasal 63**

- (1) Penggabungan atau peleburan suatu BUMN dapat dilakukan dengan BUMN lain yang telah ada.
- (2) Suatu BUMN dapat mengambil alih BUMN dan/atau perseroan terbatas lainnya.

#### **Pasal 64**

- (1) Pembubaran BUMN ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.





- (2) Apabila tidak ditetapkan lain dalam Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), sisa hasil likuidasi atau pembubaran BUMN disetorkan langsung ke Kas Negara.

### **Pasal 65**

- (1) Ketentuan lebih lanjut mengenai penggabungan, peleburan, pengambilalihan, dan pembubaran BUMN, diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Dalam melakukan tindakan-tindakan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), kepentingan BUMN, pemegang saham/pemilik modal, pihak ketiga, dan karyawan BUMN harus tetap mendapat perhatian.

## **BAB V**

### **KEWAJIBAN PELAYANAN UMUM**

#### **Pasal 66**

- (1) Pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemandataan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN.
- (2) Setiap penugasan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan RUPS/Menteri.



BAB VI  
SATUAN PENGAWASAN INTERN, KOMITE AUDIT, DAN  
KOMITE LAIN  
Bagian Pertama  
Satuan Pengawasan Intern.

**Pasal 67**

- (1) Pada setiap BUMN dibentuk satuan pengawasan intern yang merupakan aparat pengawas intern perusahaan.
- (2) Satuan pengawasan intern sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dipimpin oleh seorang kepala yang bertanggung jawab kepada direktur utama.

**Pasal 68**

Atas permintaan tertulis Komisaris/Dewan Pengawas, Direksi memberikan keterangan hasil pemeriksaan atau hasil pelaksanaan tugas satuan pengawasan intern.

**Pasal 69**

Direksi wajib memperhatikan dan segera mengambil langkah-langkah yang diperlukan atas segala sesuatu yang dikemukakan dalam setiap laporan hasil pemeriksaan yang dibuat oleh satuan pengawasan intern.

Bagian Kedua  
Komite Audit dan Komite Lain

**Pasal 70**

- (1) Komisaris dan Dewan Pengawas BUMN wajib membentuk komite audit yang bekerja secara kolektif dan berfungsi membantu Komisaris dan Dewan Pengawas dalam melaksanakan tugasnya.



- (2) Komite audit sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dipimpin oleh seorang ketua yang bertanggung jawab kepada Komisaris atau Dewan Pengawas.
- (3) Selain komite audit sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) Komisaris atau Dewan Pengawas dapat membentuk komite lain yang ditetapkan oleh Menteri.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai komite audit dan komite lain diatur dengan Keputusan Menteri.

## BAB VII PEMERIKSAAN EKSTERNAL

### **Pasal 71**

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

## BAB VIII RESTRUKTURISASI DAN PRIVATISASI Bagian Pertama

### Maksud dan Tujuan Restrukturisasi

### **Pasal 72**

- (1) Restrukturisasi dilakukan dengan maksud untuk menyehatkan BUMN agar dapat beroperasi secara efisien, transparan, dan profesional.
- (2) Tujuan restrukturisasi adalah untuk :
  - a. Meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan;
  - b. Memberikan manfaat berupa dividen dan pajak kepada negara;



- c. Menghasilkan produk dan layanan dengan harga yang kompetitif kepada konsumen; dan
  - d. Memudahkan pelaksanaan privatisasi.
- (3) Pelaksanaan restrukturisasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tetap memperhatikan asas biaya dan manfaat yang diperoleh.

## Bagian Kedua

### Ruang Lingkup Restrukturisasi

#### **Pasal 73**

Restrukturisasi meliputi :

- a. Restrukturisasi sektoral yang pelaksanaannya disesuaikan dengan kebijakan sektor dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Restrukturisasi perusahaan/korporasi yang meliputi :
  - 1) Peningkatan intensitas persaingan usaha, terutama di sektor-sektor yang terdapat monopoli, baik yang diregulasi maupun monopoli alamiah;
  - 2) Penataan hubungan fungsional antara pemerintah selaku regulator dan BUMN selaku badan usaha, termasuk di dalamnya penerapan prinsi-prinsip tata kelola perusahaan yang baik dan menetapkan arah dalam rangka pelaksanaan kewajiban pelayanan publik.
  - 3) Restrukturisasi internal yang mencakup keuangan, organisasi/manajemen, operasional, sistem dan prosedur.



Bagian Ketiga  
Maksud dan Tujuan Privatisasi

**Pasal 74**

- (1) Privatisasi dilakukan dengan maksud untuk :
  - a. Memperluas kepemilikan masyarakat atas Persero;
  - b. Meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan;
  - c. Menciptakan struktur keuangan dan manajemen keuangan yang baik/kuat;
  - d. Menciptakan struktur industri yang sehat dan kompetitif;
  - e. Menciptakan Persero yang berdaya saing dan berorientasi global;
  - f. Menumbuhkan iklim usaha, ekonomi makro dan kapasitas pasar.
- (2) Privatisasi dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pemilikan saham Persero.

Bagian Keempat

Prinsip Privatisasi dan Kriteria Perusahaan yang Dapat  
Diprivatisasi

**Pasal 75**

- (1) Persero yang dapat diprivatisasi harus sekung-kurangnya memenuhi kriteria :
  - a. Industri/sector usahanya kompetitif; atau
  - b. Industri/sector usaha yang unsur teknologinya cepat berubah.
- (2) Sebagai aset atau kegiatan dari Persero yang melaksanakan kewajiban pelayanan umum dan/atau yang berdasarkan Undang-undang kegiatan usahanya harus dilakukan dalam pendirian perusahaan untuk selanjutnya apabila diperlukan dapat diprivatisasi.



## **Pasal 77**

Persero yang tidak dapat diprivatisasi adalah :

- a. Persero yang bidang usahanya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan hanya boleh dikelola oleh BUMN;
- b. Persero yang bergerak di sektor usaha yang berkaitan dengan pertahanan dan keamanan negara;
- c. Persero yang bergerak di sektor tertentu yang oleh pemerintah diberikan tugas khusus untuk melaksanakan kegiatan tertentu yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat;
- d. Persero yang bergerak di bidang usaha sumber daya alam yang secara tegas berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dilarang untuk diprivatisasi.

## **Pasal 78**

Privatisasi dilaksanakan dengan cara :

- a. Penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal;
- b. Penjualan saham langsung kepada investor;
- c. Penjualan saham kepada manajemen dan/atau karyawan yang bersangkutan.

### Bagian Kelima

#### Komite Privatisasi

## **Pasal 79**

- (1) Untuk membahas dan memutuskan kebijakan tentang privatisasi sehubungan dengan kebijakan lintas sektoral, pemerintah membentuk sebuah komite privatisasi sebagai wadah koordinasi.
- (2) Komite privatisasi dipimpin oleh Menteri Koordinator yang membidangi perekonomian dengan anggota, yaitu Menteri,



Menteri Keuangan dan Menteri Teknis tempat Persero melakukan kegiatan usaha.

- (3) Keanggotaan komite privatisasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

### **Pasal 80**

- (1) Komite privatisasi bertugas untuk :
  - a. Merumuskan dan menetapkan kebijakan umum dan persyaratan pelaksanaan Privatisasi;
  - b. Menetapkan langkah-langkah yang diperlukan untuk memperlancar proses Privatisasi;
  - c. Membahas dan memberikan jalan keluar atas permasalahan strategis yang timbul dalam proses Privatisasi, termasuk yang berhubungan dengan kebijakan sektoral pemerintah.
- (2) Komite privatisasi dalam melaksanakan tugasnya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat mengundang, meminta masukkan, dan/atau bantuan instansi pemerintah atau pihak lain yang dipandang perlu.
- (3) Ketua komite privatisasi secara berkala melaporkan perkembangan pelaksanaan tugasnya kepada Presiden.

### **Pasal 81**

Dalam melaksanakan Privatisasi, Menteri bertugas untuk :

- a. Menyusun program tahunan Privatisasi;
- b. Mengajukan program tahunan Privatisasi kepada komite privatisasi untuk memperoleh arahan;
- c. Melaksanakan Privatisasi.



Bagian Keenam  
Tata Cara Privatisasi

**Pasal 82**

- (1) Privatisasi harus didahului dengan tindakan seleksi atas perusahaan-perusahaan dan berdasarkan pada kriteria yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah.
- (2) Terhadap perusahaan yang telah diseleksi dan memenuhi kriteria yang telah ditentukan, setelah mendapat rekomendasi dari Menteri Keuangan, selanjutnya disosialisasikan kepada masyarakat serta dikonsultasikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

**Pasal 83**

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara Privatisasi diatur dengan Peraturan Pemerintah.

**Pasal 84**

Setiap orang dan/atau badan hukum yang mempunyai potensi benturan kepentingan dilarang terlibat dalam proses Privatisasi.

Bagian Ketujuh  
Kerahasiaan Informasi

**Pasal 85**

- (1) Pihak-pihak yang terkait dalam program dan proses Privatisasi diwajibkan menjaga kerahasiaan atas informasi yang diperoleh sepanjang informasi tersebut belum terbuka.
- (2) Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dikenakan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan





Bagian Kedelapan  
Hasil Privatisasi

**Pasal 86**

- (1) Hasil Privatisasi dengan cara penjualan saham milik negara disetor langsung ke Kas Negara.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyetoran hasil Privatisasi diatur dengan Peraturan Pemerintah.

BAB IX  
KETENTUAN LAIN-LAIN

**Pasal 87**

- (1) Karyawan BUMN merupakan pekerja BUMN yang pengangkatan, pemberhentian, kedudukan, hak dan kewajibannya ditetapkan berdasarkan perjanjian kerja bersama sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan.
- (2) Karyawan BUMN dapat membentuk serikat kerja sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Serikat kerja wajib memelihara keamanan dan ketertiban dalam perusahaan, serta meningkatkan disiplin kerja.

**Pasal 88**

- (1) BUMN dapat menyisihkan sebagian laba bersihnya untuk keperluan pembinaan usaha kecil/koperasi serta pembinaan masyarakat sekitar BUMN.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai penyisihan dan penggunaan laba sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dengan Keputusan Menteri.



### **Pasal 89**

Anggota Komisaris, Dewan Pengawas, Direksi, Karyawan BUMN dilarang untuk memberikan atau menawarkan atau menerima, baik langsung maupun tidak langsung, sesuatu yang berharga kepada atau dari pelanggan atau seorang pejabat pemerintah untuk mempengaruhi atau sebagai imbalan atas apa yang telah dilakukannya dan tindakan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **Pasal 90**

BUMN dalam batas keputusan hanya dapat memberikan donasi untuk alam dan tujuan sosial sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **Pasal 91**

Selain organ BUMN, pihak lain mana pun dilarang campur tangan dalam pengurusan BUMN.

### **Pasal 92**

Perubahan bentuk badan hukum BUMN diatur dengan Peraturan Pemerintah.

## **BAB X**

### **KETENTUAN PERALIHAN**

### **Pasal 93**

- (1) Dalam waktu 2 (dua) tahun terhitung sejak Undang-undang ini mulai berlaku, semua BUMN yang berbentuk perusahaan jawatan (Perjan), harus telah diubah bentuknya menjadi Perum atau Persero.
- (2) Segala ketentuan yang mengatur BUMN dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan yang baru berdasarkan Undang-undang ini.



## BAB XI KETENTUAN PENUTUP

### **Pasal 94**

Dengan berlakunya Undang-undang ini, maka :

1. *Indonesia Bedrijvenwet (Staatsblad Tahun 1927 Nomor 419)* sebagaimana telah beberapa kali diubah dan ditambah terakhir dengan Undang-undang Nomor 12 tahun 1955 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1955 Nomor 49, Tambahan Lembaran Negara Nomor 850);
2. Undang-undang Nomor 19 Prp tahun 1960 tentang Perusahaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1989);
3. Undang-undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 1969 (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1969 Nomor 16, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2890) tentang Bentuk-bentuk Usaha Negara menjadi Undang-undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1969 Nomor 40, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2904);

Dinyatakan tidak berlaku.

### **Pasal 95**

Undang-undang ini berlaku sejak tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Undang-undang ini dengan penempatannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Disahkan di Jakarta

Pada tanggal 19 Juni 2003

PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA



ttd

MEGAWATI SOEKARNOPUTRI

Diundangkan di Jakarta

Pada tanggal 19 Juni 2003

SEKRETARIS NEGARA REPUBLIK INDONESIA,

ttd

BAMBANG KESOWO

#### **L. KAPAN KEBIJAKAN DAPAT DIPIDANA**

Pemerintah Jokowi-JK untuk memenuhi target pertumbuhan ekonomi diatas 6 persen sesuai dengan janjinya, berencana membelanjakan 5000 triliun lebih selama lima tahun untuk infrastruktur. Dengan proyek-proyek infrastruktur, biaya logistik nasional dapat lebih rendah, lapangan kerja yang tersedia dapat mengurangi pengangguran, volume BBM bisa ditekan. Proyek infrastruktur ini tersebar di berbagai Kementerian dan di Pemerintah Daerah. masalah utama yang dihadapi ada dua yaitu pembebasan tanah dan masalah hukum. Pembebasan tanah akan diupayakan dengan mengundang partisipasi masyarakat. Namun masalah hukum, khususnya kekhawatiran Pimpinan Proyek (Pimpro) untuk mengambil keputusan, akan membuat seluruh proyek itu akan berjalan lambat. Keterlambatan proyek akan membuat konsekuensi besar ke eskalasi biaya, kualitas pekerjaan dan pelayanan publik.

Presiden Jokowi dan JK ingin serba cepat. “kalau bisa dipercepat, kenapa diperlambat ?.

Namun banyak Pejabat Aparatur Negara maupun Pejabat BUMN kita mengalami kegamangan ketika dihadapkan pada keputusan untuk segera bertindak cepat. Masalahnya adalah siapa yang mau menanggung resiko



hukum dalam pengambilan keputusan yang cepat? apalagi kalau disuruh harus memotong birokrasi, alias membuat pengecualian dalam prosedur tender, demi kepentingan yang lebih besar. Kasus Dahlan Iskan baru-baru ini bisa menjadi contoh bagaimana terobosan yang dilakukan pada saat menjadi Dirut PLN kemudian berbuah menjadi tersangka. Pejabat kita umumnya takut bahwa kesalahan adminsitasi yang dilakukannya kemudian dipersepsikan oleh penegak hukum sebagai kebijakan yang koruptif atau perbuatan koruptif .

Menurut beberapa pakar hukum administrasi Negara yang diminta untuk memberikan keterangan Ahli di Persidangan menyatakan bahwa Keputusan Pejabat Negara baik dalam rangka “beleid” (“vrijsbestuur”) maupun “diskresi” (kebijaksanaan - “discretionary power”) tidak dapat dilarikan ke area Hukum Pidana. meskipun dalam kebijakan terjadi suatu penyimpangan administratif, maka penilaian terhadap penyimpangan itu adalah masuk dalam ranah Hukum Administrasi Negara, yang tidak dapat dijadikan penilaian oleh Hukum Pidana, khususnya dalam konteks Tindak Pidana Korupsi. Bahkan ada pejabat tinggi negara yang mengatakan bahwa kebijakan tidak dapat dikriminalisasi.

Di kalangan penegak hukum sendiri terdapat persepsi yang berbeda dalam memberikan batasan kapan kebijakan atau diskresi masuk dalam ranah pidana atau sekedar pelanggaran adminsitratif, khususnya dalam kaitan dengan kebijakan atau tindakan yang salah dari pejabat yang mengakibatkan kerugian negara. Hal ini terlihat dari beberapa putusan Pengadilan atau Mahkamah Agung (MA) dimana ada terdakwa yang dikenakan pemidanaan tetapi disisi lain dibebaskan atau dilepaskan



dari segala tuntutan hukum. Contoh dapat dilihat dalam pertimbangan Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta No.148/PID/2003/PT.DKI tanggal 29 Desember 2003, dalam kaitan dengan kasus mantan Direktur Bank Indonesia yang menyatakan: “Menimbang bahwa karena terbukti Keputusan Direksi Bank Indonesia tanggal 15 dan 20 September 1997 adalah sebagai Kebijakan Pemerintah yang dilaksanakan oleh Bank Indonesia sebagai upaya untuk menyelamatkan sistem moneter dan Perbankan, maka Pengadilan Tinggi berpendapat bahwa Pengadilan tidak berhak menilai suatu kebijaksanaan (beleid) dari Pemerintah Cq. Bank Indonesia, terlepas dari pada apakah kebijaksanaan tersebut berhasil atau tidak untuk menyelamatkan sistem moneter atau perbankan atau perekonomian negara”. “Menimbang, bahwa walaupun Terdakwa terbukti melakukan perbuatan yang didakwakan kepadanya dalam dakwaan Primair, tetapi karena perbuatan Terdakwa bukan merupakan suatu perbuatan pidana, maka Terdakwa harus dilepas dari segala tuntutan hukum (Onstlag van alle rechtevervolging)”. Namun Putusan PT DKI. Jakarta yang melepaskan terdakwa tersebut dibatalkan oleh Mahkamah Agung dan MA. malah menghukum terdakwa. Begitu pula dalam kasus EC. Neloe dalam pemberian kredit perbankan yang didakwa dengan tindak pidana korupsi. Di Pengadilan Negeri Neloe dibebaskan namun kemudian di MA dihukum.

Memang pemahaman yang berkembang dalam praktek peradilan oleh Penegak hukum bisa berbeda dengan kajian akademik yang disampaikan oleh pakar hukum dalam memberikan solusinya. Dalam kerangka Hukum Administrasi Negara, parameter yang membatasi



gerak bebas kewenangan Aparatur Negara (“discretionary power”) adalah *detournement de povouir* (penyalahgunaan wewenang) dan *abus de droit* (sewenang-wenang), sedangkan dalam area Hukum Pidana-pun memiliki pula kriteria yang membatasi gerak bebas kewenangan Aparatur Negara berupa unsur “*wederrechtelijkheid*” (perbuatan melawan hukum pasal 2 UUTPK) dan “menyalahgunakan kewenangan” (pasal 3 UUTPK). Permasalahannya adalah manakala Aparatur Negara melakukan perbuatan yang dianggap menyalahgunakan kewenangan dan melawan hukum, artinya mana yang akan dijadikan ujian bagi penyimpangan Aparatur Negara ini, Hukum Administrasi Negara atautkah Hukum Pidana, khususnya dalam perkara-perkara Tindak Pidana Korupsi. Saya sendiri berpendapat bahwa Kebijakan publik yang dibuat dan dijalankan dengan itikad baik, pastilah tidak dapat dikriminalisasikan. Sebaliknya kebijakan yang dibuat dan dijalankan dengan itikad buruk (melawan hukum dan atau menyalahgunakan wewenang) yang disadarinya membawa dampak merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, adalah merupakan tindak pidana (korupsi). Bahkan korupsi jenis inilah yang sangat berbahaya, Karena apa? Sebabnya dari luar tidak nampak korupsi, karena dibalut oleh kebijakan, yang acapkali berbentuk peraturan, keputusan dan lain-lain. Namun sesungguhnya akibatnya sangat luas, merugikan perekonomian di berbagai sektor dan merugikan keuangan negara kita. Namun bagaimana sebenarnya kebijakan atau tindakan pejabat itu dapat dipidana atau tidak. Tulisan pendek ini mencoba menjawab permasalahan tersebut agar pemahaman kita lebih jelas.



Kita mulai dari Kewenangan. Menurut Phillipus M. Hadjon, Kewenangan atau wewenang adalah konsep dalam hukum publik. Dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan suatu konsep inti dalam hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi. Dalam hukum Tata Negara, wewenang (*bavoegheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*teehtement*). Jadi, dalam konsep hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan. (lihat Phillipus M. Hadjon dalam tulisannya dengan judul Tentang Wewenang, yang dimuat dalam gema Peratun. Tahun IV, Nomor 12, Triwulan II. Agustus 2000, Penerbit Mahkamah Agung RI, Lingkungan peradilan Tata Usaha Negara).

Oleh SF. Marbun dikemukakan: menurut hukum administrasi “kewenangan” (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu yang berasal dari kekuasaan legislatif atau dari kekuasaan pemerintah, sedangkan pengertian wewenang (*competence, bevoegheid*) hanyalah mengenai onderdil tertentu atau bidang tertentu saja. Dengan demikian wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau secara yuridis wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh Undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan hukum tertentu. (lihat SF. Marbun dalam tulisannya dengan judul Analisa teoritik yuridis kasus Ir. Akbar Tanjung dari optik Hukum Administrasi yang dimuat dalam Amir Syamsuddin dkk., Putusan Perkara Akbar Tanjung, Pustaka sinar harapan Jakarta, 2004). Ditinjau dari sudut perolehan Kewenangan dan pertanggungjawaban pelaksanaan wewenang menurut





Hukum Tata Usaha Negara dapat dapat dibedakan sebagai berikut :

**Pertama**, wewenang yang bersumber atau diperoleh dengan cara atribusi, yaitu wewenang yang langsung diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Misalnya wewenang Gubernur, Bupati, bendahara dsb.

**Kedua**, wewenang yang bersumber atau diperoleh dengan cara delegasi yaitu wewenang yang diperoleh dari adanya pelimpahan atau penyerahan wewenang dari pemberi delegasi (delegans) kepada penerima delegasi (delegataris). Karena wewenang telah didelegasikan maka delegans sudah tidak lagi mempunyai wewenang tersebut dan tanggung jawab atas pelaksanaan wewenang yang telah didelegasikan menjadi tanggung jawab dari delegataris. Dalam delegasi tidak diperuntukkan pelimpahan wewenang dari atasan kepada bawahan.

Dalam pengelolaan keuangan daerah (PP Nomor 58 Tahun 2005), Kepala Daerah sebagai Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Daerah mendelegasikan sebagian atau seluruhnya kepada Sekretaris Daerah dan atau perangkat pengelola keuangan daerah. Penetapan pendelegasian wewenang kepada perangkat pengelola keuangan daerah tersebut dengan Surat Keputusan Kepala Daerah. Penetapan tersebut merupakan salah satu syarat pelaksanaan anggaran. Pelimpahan wewenang dari Kepala Daerah kepada Sekretaris Daerah atau Perangkat Pengelola Keuangan Daerah, sebenarnya lebih menyerupai *dekonsentrasi* (pelimpahan wewenang pusat kepada daerah). karena dalam konsep pelimpahan wewenang dengan cara delegasi tidak diperuntukkan pelimpahan wewenang dari atasan kepada bawahan. Sekretaris



Daerah dan Perangkat Pengelola Keuangan Daerah secara hirarkhi sebagai bawahan dari Kepala Daerah.

Namun terkait dengan siapa yang bertanggung jawab secara hukum dalam hal terjadi perbuatan melanggar hukum (“melawan hukum” dan “penyalahgunaan wewenang”) yang berakibat kerugian pada keuangan daerah atau perekonomian daerah (korupsi)? Maka konsep Pelimpahan wewenang dari Kepala Daerah kepada Sekretaris Daerah atau Perangkat Pengelola Keuangan Daerah adalah dalam bentuk delegasi meskipun konsep delegasi dalam peraturan perundang-undangan tersebut keliru. Contoh kasus yang dapat dikemukakan sebagai berikut: Pengguna Anggaran (Kepala Dinas) pada Dinas Kebersihan akan melakukan pembelian alat pengolahan sampah. Kepala Dinas (Kadis) tersebut menunjuk salah satu Kepala Seksi sebagai Kuasa Pengguna Anggaran. Atas dasar pelimpahan wewenang, selanjutnya Kepala Seksi membentuk Panitia Lelang (Panitia Tender), Panitia lelang dan Kepala Seksi yang telah ditunjuk tersebut tidak melaksanakan lelang sesuai wewenang yang telah dilimpahkan kepadanya melainkan dengan cara melakukan penunjukan langsung (PL) dengan tujuan untuk memenangkan rekanan tertentu, yang berakibat merugikan keuangan negara. Dalam hal ini siapa saja yang dapat dimintai pertanggungjawaban?

Terkait dengan kasus posisi tersebut untuk menjawab siapa yang dapat dimintai pertanggungjawaban menurut hukum pidana adalah delegatoris (penerima pelimpahan wewenang), yaitu Panitia lelang.

**Ketiga**, wewenang yang diperoleh dengan cara mandat, yaitu wewenang yang diperoleh penerima mandat (mandataris) yang hanya terbatas melaksanakan



wewenang tersebut atas nama pemberi mandat. Dalam mandat tanggung jawab atas pelaksanaan wewenang masih tetap menjadi tanggung jawab pemberi mandat. Setelah mendapat gambaran lebih jelas tentang apa itu kewenangan, cara memperolehnya dan bagaimana penerapannya, selanjutnya kita masuk kepada pokok inti permasalahan yaitu : Kapan suatu kebijakan yang dilekati wewenang kemudian menjadi masalah hukum ? jawabannya adalah ketika terjadi penyalahgunaan kewenangan.

Menurut Prof. Jean Rivero dan Prof. Waline, pengertian penyalahgunaan kewenangan dalam Hukum Administrasi dapat diartikan dalam 3 wujud, yaitu:

1. Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok atau golongan.
2. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh Undang-undang atau peraturan-peraturan lain,
3. Penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana.

Bentuk bentuk penyalahgunaan kewenangan inilah yang seringkali dipergunakan penegak hukum untuk melakukan kriminalisasi bentuk-bentuk perbuatan dalam lingkup/ranah kompetensi Hukum Administrasi Negara dan Hukum Perdata sebagai koruptif. Namun apakah sesederhana itu menyimpulkan bahwa seorang pengambil



kebijakan yang ketika mengambil kebijakan berdasarkan jabatannya yang ternyata telah melanggar undang-undang atau peraturan atau melanggar prosedur (SOP) yang telah ditetapkan dan akibatnya telah merugikan negara berarti telah melakukan tindak pidana korupsi ?

Hukum pidana menempatkan pelaksanaan perintah Undang-undang (pasal 50 KUHP), Perintah jabatan (pasal 51 ayat 1 KUHP), dan melaksanakan perintah jabatan yang tidak sah dengan itikad baik (pasal 51 ayat 2 KUHP) dalam kualifikasi “tidak dapat dipidana”, karena tergolong ke dalam kelompok dasar peniadaan pidana. Artinya dalam hukum pidana, tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi juga dipisahkan. Pemisahan tersebut dikontruksikan dalam bentuk : tidak dapat dipidananya perbuatan, sepanjang dalam kualifikasi tanggung jawab jabatan.

Persoalannya adalah bagaimana menentukan batasan antara perbuatan atau tindakan yang termasuk dalam kualifikasi menjalankan perintah Undang-undang, melaksanakan perintah jabatan maupun melaksanakan perintah jabatan yang tidak sah dengan itikad baik, dengan perbuatan atau tindakan dalam kualifikasi pribadi pejabat tersebut ?

Tanggung jawab pejabat dalam menjalankan fungsinya dibedakan antara tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi, perbedaan tersebut membawa konsekuensi yang berbeda dalam kaitannya dengan tanggung jawab pidana, tanggung gugat perdata dan tanggung gugat tata usaha negara (TUN).

1. Tanggung jawab pidana adalah tanggung jawab pribadi. Dalam tindak pemerintahan tanggung jawab pribadi seorang pejabat berhubungan dengan adanya



maladministrasi yaitu perbuatan tercela pejabat dalam bentuk perbuatan penyalahgunaan wewenang atau pejabat menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain yang menyimpang dari tujuan yang telah diberikan kepada wewenang itu.

Menurut Tatiek Sri Djatmiati, Penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir/abuse of power*) dapat terjadi karena :

- a. Menggunakan wewenang untuk kepentingan pribadi atau tujuan politik
  - b. Menggunakan wewenang bertentangan dengan Undang-undang yang memuat dasar hukum wewenang yang diberikan
  - c. Menjalankan wewenang untuk tujuan lain dari nyata-nyata dikehendaki oleh undang-undang dengan wewenang tersebut.
2. Tanggung gugat perdata dalam kaitannya dengan perbuatan melanggar hukum oleh penguasa/pejabat
  3. Tanggung gugat TUN adalah tanggung jawab jabatan.

Dengan demikian Maladministrasi menjadi penentu dalam konsepsi pemisahan tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi pejabat. Dalam hukum pidana menganut prinsip pertanggungjawaban pribadi (*personal responsibility*), sedangkan pada hukum administrasi berlaku prinsip pertanggungjawaban jabatan (*liability jabatan*). Dalam kaitan dengan tanggung jawab jabatan, jika perbuatan tersebut masih dalam tahapan “beleid”, hakim tidak dapat melakukan penilaian. Berbeda halnya dalam pembuatan “beleid” tersebut ada indikasi penyalahgunaan wewenang, misalnya menerima suap, maka perbuatan pejabat tersebut dapat dituntut pidana.



Sebagai ilustrasi dapat diketengahkan contoh sebagai berikut: “Gubernur Bank Indonesia (BI) mengesahkan kebijakan “dana talangan” untuk menanggulangi dampak krisis global. Kebijakan atau “Beleid” yang dalam hal ini dituangkan dalam bentuk Peraturan BI, hakim tidak dapat melakukan penilaian. Akan tetapi jika terbukti pengesahan yang dilakukan oleh Gubernur BI tersebut dikarenakan telah menerima suap, maka penerimaan suap itulah yang menjadi objek tuntutan pidana. Penyalahgunaan wewenang dalam Diskresi.

Diskresi/kebijakan. Dalam bahasa Jerman disebut *freis ermsen*.

Menurut Laica Marzuki, *Freis ermsen* merupakan kebebasan yang diberikan kepada tata usaha negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, sejalan dengan meningkatnya tuntutan pelayanan publik yang harus diberikan tata usaha negara terhadap kehidupan sosial ekonomi warga yang kian kompleks.

Menurut Sjachran Basah, diperlukannya *freis ermsen* dalam administrasi negara dimungkinkan oleh hukum agar pemerintah dapat bertindak atas inisiatif sendiri, terutama dalam penyelesaian persoalan-persoalan penting yang timbul secara tiba-tiba, dalam hal demikian, administrasi negara terpaksa bertindak cepat membuat penyelesaian. Namun keputusan-keputusan yang diambil itu harus dapat dipertanggungjawabkan.

S. Pramudji Atmosudirdjo mengatakan bahwa diskresi diperlukan sebagai pelengkap dari asas legalitas, sebab tidak mungkin undang-undang untuk mengatur segala macam dalam kehidupan sehari-hari. Oleh sebab itu perlu adanya diskresi dari pejabat yang terdiri dari diskresi bebas dan diskresi terikat.



Pada diskresi bebas undang-undang hanya menetapkan batas-batas, dan pejabat bebas mengambil keputusan apa saja asalkan tidak melampaui/melanggar batas-batas tersebut.

Apa batasan tersebut yang tidak boleh dilanggar ?

- Tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku baik tertulis maupun tidak tertulis.
- Penggunaannya hanya ditujukan demi kepentingan umum

Pada diskresi terikat, undang-undang menetapkan beberapa alternatif dan pejabat bebas memilih salah satu alternatif.

Dalam praktek pemerintahan, *freis ermesen* dilakukan dalam hal :

Belum ada peraturan per-UU-an yang mengatur tentang masalah inkonkrito terhadap suatu masalah padahal masalah tersebut harus segera penyelesaian segera. Misalnya dalam menghadapi suatu bencana alam ataupun wabah penyakit menular, aparat pemerintah harus segera mengambil tindakan yang menguntungkan bagi negara maupun bagi rakyat, tindakan mana semata-mata atas prakarsa sendiri.

Kasus yang terkait dengan Mantan Menteri Kesehatan Siti Fadilah Supari yang menunjuk langsung rekanan, bisa menjadi contoh mengenai apa yang disebut diskresi (anda boleh berbeda dalam hal ini).

Yusril Ihza Mahendra, menyatakan, kasus hukum yang menimpa Siti Fadilah adalah terkait dengan kebijakan/diskresi. Kebijakan yang dikeluarkan Siti Fadilah tak lama setelah banjir bandang di kota Cane, Aceh Tenggara pada 2005. Kondisi itu mengharuskannya sebagai Menteri Kesehatan bertindak cepat. Saat itu



sebanyak 26 orang dilaporkan meninggal, puluhan orang luka-luka, sementara saat itu semua fasilitas kesehatan hancur oleh banjir. Karena kondisi luar biasa saat itu, maka seorang Menteri kesehatan bertanggung jawab untuk memenuhi segera kebutuhan pelayanan kesehatan yang hancur agar korban tidak bertambah. “beliau dapat usul dari anak buah, harus ada penanganan darurat. Melalui sekjen DEPKES, beliau meminta harus ada peralatan kesehatan yang sifatnya segera. Kata Yusril sebagaimana kepada VIVAnews, Kamis, 19 April 2012.

Kebijakan dalam pengadaan bantuan pascabencana sekitar 15 milyar itu, kata Yusril, telah sesuai kepres 80/2003 tentang pedoman pelaksanaan pengadaan barang dan jasa Pemerintah.

Melalui bawahannya, Siti Fadilah meminta diadakan peralatan kesehatan yang sifatnya segera untuk menangani korban bencana “dan beliau meminta kepada sekjen dan Biro keuangan supaya itu ditelaah lebih dahulu. Setelah proses penelaahan dilakukan, Siti Fadilah pun menjawab surat tersebut bahwa penunjukkan langsung bisa dilakukan namun dengan catatan mengharuskan pelaksanaan penunjukkan langsung sesuai peraturan yang berlaku.

Kata Yusril “tidak semua penunjukkan langsung melanggar hukum, harus dilihat case by case. Orang melihatnya saat ini penunjukkan langsung saja, tapi tidak melihat kondisi pada saat itu. Bagaimana jika saat itu tidak ditangani segera.

Bahwa dalam pelaksanaan pengadaannya terjadi pelanggaran hukum, kata Yusril, itu bukan tanggung jawab Menteri, melainkan penanggung jawab teknis dilapangan, karena semua prosedur penunjukkan langsung sudah





dipenuhi sesuai aturan. Ini bukan hukum pidana, ini administrasi negara. Siti Fadilah sempat diperiksa penegak hukum, namun kasusnya tidak berlanjut sampai saat ini.

Bahwa seorang pengambil kebijakan dilekati dengan wewenang. Dalam mengambil kebijakan, seorang pengambil kebijakan harus mempertimbangkan manfaat atau tidaknya kebijakan tersebut demi kepentingan umum yang dilidunginya. Intinya kebijakan yang diambil adalah pilihan terbaik pada situasi dan kondisi saat itu demi menjaga kepentingan umum. Apabila hal ini dilakukan oleh pengambil kebijakan tanpa motif jahat misalnya dengan maksud memperkaya/menguntungkan diri sendiri atau orang lain, maka apa yang diputuskannya tidak dapat dipidana walaupun membawa implikasi misalnya kerugian negara.

Dasar kebijakan tidak bisa dipidana demi kepentingan umum adalah Yurisprudensi MA tahun 1966. Yurisprudensi ini menghapus pidana yang muncul dari tindakan kebijakan asal memenuhi tiga syarat yaitu : Negara tidak dirugikan, seseorang atau badan hukum tidak diuntungkan secara melawan hukum dan untuk pelayanan publik atau melindungi kepentingan umum.

Namun apabila pengambil kebijakan ketika mengambil kebijakan mengandung unsur suap, ancaman, dan penipuan tetap bisa dipidana. Jadi tergantung niat atau motivasinya.

Untuk membuktikan adanya niat jahat (*mens rea*) dengan tujuan memperkaya / menguntungkan diri sendiri atau orang lain harus dibuktikan adanya konflik kepentingan atau kongkalikong antara pengambil kebijakan dengan pihak lain. Itu dapat dilihat dari hal-hal



objektif yang diperoleh yang menunjukkan ada masalah atau tidak.

Hikmahanto Juwana (Guru besar FH UI Jakarta) mengatakan bahwa yang perlu diperhatikan bukanlah kebijakannya yang salah dan merugikan, tetapi niat jahat dari pengambil kebijakan ketika membuat kebijakan. “harus dibuktikan dulu mens rea-nya (niat jahat). Ada motif memperkaya diri sendiri atau orang lain ngak”.

Kapan kesalahan administrasi membentuk pertanggungjawaban pidana ?

Jadi pada dasarnya kesalahan administrasi tidak dapat dipertanggungjawabkan secara pidana. Namun apabila kesalahan administrasi tersebut disengaja dan disadari merugikan keuangan Negara dan dilakukan dengan memperkaya/menguntungkan diri sendiri atau orang lain maka itu merupakan tempat/letak sifat melawan hukumnya korupsi.

Dalam hubungannya dengan hukum pidana korupsi, khususnya pasal 2 dan 3 UUPTPK, pelanggaran administrasi dapat merupakan tempat/letak atau penyebab timbulnya sifat melawan hukum perbuatan, apabila unsur sengaja (kehendak dan keinsyafan) untuk menguntungkan diri dengan menyalahgunakan kekuasaan jabatan, yang karena itu merugikan keuangan atau perekonomian Negara. Perbuatan administrasi yang memenuhi syarat itu membentuk pertanggungjawaban pidana.

Bahwa penegakan hukum pemberantasan korupsi dalam konteks melakukan penyidikan atau penuntutan terhadap perbuatan / tindakan pemerintahan dalam penyelenggaraan administrasi negara, bukanlah bentuk kriminalisasi kebijakan, akan tetapi penyidikan dan penuntutan tersebut merupakan bagian dari hukum



administrasi negara itu sendiri, dalam hal ini berperan sebagai security control agar administrasi negara tidak menyimpang serta semata-mata demi pencapaian tujuan bernegara. Sebab wewenang diskresi/kebijakan tidak dapat dilakukan sebebas-bebasnya dan bukan tanpa ukuran, melainkan berpijak pada konsepsi teoritik tentang diskresi/kebijakan itu sendiri. Dalam posisi inilah penyidikan dan penuntutan itu dilakukan apalagi ditengah-tengah perilaku koruptif birokrasi negara yang marak terjadi. Hal ini sejalan dengan Surat Edaran Jaksa Agung (SE JA) Nomor : 017/A/JA/2014 yang pada pokoknya menyampaikan bahwa UU No. 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan tidak menghalangi penegakan hukum khususnya dalam rangka penanganan tindak pidana korupsi.

#### ♣ **Badan Layanan Umum**

Badan Layanan Umum (“BLU”) diatur dalam **Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (“PP 23/2005”)** sebagaimana diubah dengan **Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (“PP 74/2012”)**.

BLU adalah instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas.



## ♣ Tujuan BLU

BLU bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dengan memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi dan produktivitas, dan penerapan praktek bisnis yang sehat.

## ♣ Asas BLU

BLU beroperasi sebagai unit kerja kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah untuk tujuan pemberian layanan umum yang pengelolannya berdasarkan kewenangan yang didelegasikan oleh instansi induk yang bersangkutan.

BLU merupakan bagian perangkat pencapaian tujuan kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah dan karenanya status hukum BLU tidak terpisah dari kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah sebagai instansi induk.

Menteri / pimpinan lembaga / gubernur / bupati / walikota bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan penyelenggaraan pelayanan umum yang didelegasikannya kepada BLU dari segi manfaat layanan yang dihasilkan.

Pejabat yang ditunjuk mengelola BLU bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan pemberian layanan umum yang didelegasikan kepadanya oleh menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota.

Perlu diketahui bahwa BLU menyelenggarakan kegiatannya tanpa mengutamakan pencarian keuntungan. Meskipun demikian, BLU dapat memungut biaya kepada masyarakat sebagai imbalan atas barang/jasa layanan yang diberikan. Imbalan atas barang/jasa layanan yang



diberikan ditetapkan dalam bentuk tarif yang disusun atas dasar perhitungan biaya per unit layanan atau hasil per investasi dana.

Tarif layanan harus mempertimbangkan aspek-aspek:

- a. kontinuitas dan pengembangan layanan;
- b. daya beli masyarakat;
- c. asas keadilan dan kepatutan; dan
- d. kompetisi yang sehat.

### ♣ **Karakteristik BLU**

Berdasarkan uraian pengertian dan asas BLU di atas dapat dilihat bahwa ciri karakteristik dari BLU adalah:

- a. Berkedudukan sebagai instansi di lingkungan pemerintah;
- b. Menyediakan barang dan/atau jasa yang dijual kepada masyarakat;
- c. Tidak mengutamakan mencari keuntungan;
- d. Didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas;
- e. Pejabat pengelola BLU dan pegawai BLU dapat terdiri dari Pegawai Negeri Sipil (“PNS”) dan/atau tenaga profesional non-PNS sesuai dengan kebutuhan BLU.

### ♣ **Syarat BLU**

Suatu satuan kerja instansi pemerintah dapat diizinkan mengelola keuangan dengan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (“PPK-BLU”) apabila memenuhi persyaratan substantif, teknis, dan administratif.

#### **Persyaratan Substantif**

Instansi pemerintah yang bersangkutan menyelenggarakan layanan umum yang berhubungan dengan:



- a. Penyediaan barang atau jasa layanan umum.  
**Contoh:** pelayanan bidang kesehatan seperti rumah sakit pusat atau daerah, penyelenggaraan pendidikan, serta pelayanan jasa penelitian dan pengujian.
- b. Pengelolaan wilayah/kawasan tertentu untuk tujuan meningkatkan perekonomian masyarakat atau layanan umum.  
**Contoh:** otorita dan Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (Kapot).
- c. Pengelolaan dana khusus dalam rangka meningkatkan ekonomi dan/atau pelayanan kepada masyarakat.  
**Contoh:** pengelola dana bergulir untuk usaha kecil dan menengah, pengelola penerusan pinjaman, dan pengelola tabungan perumahan.

### **Persyaratan Teknis**

- a. Kinerja pelayanan di bidang tugas pokok dan fungsinya layak dikelola dan ditingkatkan pencapaiannya melalui BLU sebagaimana direkomendasikan oleh menteri/pimpinan lembaga/kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) sesuai dengan kewenangannya; dan
- b. Kinerja keuangan satker instansi yang bersangkutan sehat sebagaimana ditunjukkan dalam dokumen usulan penetapan BLU.

### **Persyaratan Administratif**

Persyaratan administratif terpenuhi apabila instansi pemerintah yang bersangkutan dapat menyajikan seluruh dokumen berikut:

- a. Pernyataan kesanggupan untuk meningkatkan kinerja pelayanan, keuangan, dan manfaat bagi masyarakat;



- b. Pola tata kelola;
- c. Rencana strategis bisnis;
- d. Laporan keuangan pokok;
- e. Standar pelayanan minimal; dan
- f. Laporan audit terakhir atau pernyataan bersedia untuk diaudit secara independen.

### ♣ **Contoh Badan Layanan Umum**

Seperti yang telah diuraikan, BLU adalah instansi di lingkungan Pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan. Contoh instansi pemerintah yang menjadi BLU pada umumnya adalah rumah sakit dan perguruan tinggi negeri selaku penyelenggara pendidikan.

Daftar perguruan tinggi negeri yang berstatus BLU dapat Anda lihat pada **Badan Layanan Umum** yang kami akses dari laman **Direktorat Pembinaan Pengelolaan Keuangan BLU Direktorat Jenderal Perbendaharaan**. Antara lain: Universitas Negeri Jakarta, Universitas Negeri Semarang, Universitas Sebelas Maret Surakarta, Universitas Negeri Surabaya, Universitas Andalas, Universitas Udayana, Universitas Negeri Padang, Universitas Terbuka.

Menjawab pertanyaan Anda berikutnya, kita dapat merujuk pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi. Dalam Pasal 65 ayat (1) UU 12/2012 disebutkan sebagai berikut:

“Penyelenggaraan otonomi Perguruan Tinggi dapat diberikan secara selektif berdasarkan evaluasi kinerja oleh Menteri kepada Perguruan Tinggi Negeri dengan **menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan**



**Layanan Umum atau dengan membentuk Perguruan Tinggi Negeri badan hukum** untuk menghasilkan Pendidikan Tinggi bermutu.”

Jadi, tidak semua perguruan tinggi itu berstatus BLU, ada juga yang berstatus Badan Hukum.

Dasar hukum:

1. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum

#### ♣ **Badan Layanan Umum dan PNBP (Penerimaan Negara Bukan Pajak)**

PNBP (Penerimaan Negara Bukan Pajak) untuk PTN seluruhnya harus disetor ke kas negara, jika dibutuhkan, dana tersebut proses pencairannya melalui birokrasi keuangan cukup panjang dan ketat. Hal ini kadang mengambat kelancaran pelaksanaan kegiatan akademik di PTN. Bila pengelolaan keuangan PTN mengacu pada konsep BLU (Badan Layanan Umum), maka tidak seluruh pendapatan PTN harus disetor ke kas negara, namun boleh dikelola sendiri oleh PTN bersangkutan dengan catatan siap dan sanggup diaudit.

Usulan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PK BLU) pada awalnya mendapat tantangan dari Dikti yang pada saat itu sangat berkeinginan untuk mewujudkan PT BHP. Dengan semakin banyaknya temuan penyimpangan penerimaan dan penggunaan PNBP di





beberapa PTN dan tingginya resiko pelanggaran hukum, maka pada Rembuk Pendidikan Nasional pada tanggal 4-6 Februari 2008 di Jakarta dan beberapa pertemuan rektor PTN se-Indonesia, maka disepakati bahwa PTN dapat mengusulkan PK BLU.

### ♣ **Dasar Hukum BLU dan PNB**

#### **Undang-undang (UU)**

- 19 Tahun 2004: Pengganti UU 1 tahun 2004 tentang perbendaharaan negara
- 15 Tahun 2004: Pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara
- 01 Tahun 2004: Perbendaharaan Negara
- 17 Tahun 2003: Keuangan Negara
- 20 Tahun 1997: Penerimaan Negara Bukan Pajak

#### **Peraturan Pemerintah (PP)**

- 74 Tahun 2012: Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 23 tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum
- 71 Tahun 2010: Standar Akuntansi Pemerintahan
- 29 Tahun 2009: tatacara penentuan jumlah, pembayaran dan penyeteroran penerimaan negara bukan pajak yang terhutang
- 48 Tahun 2008: Pendanaan Pendidikan
- 38 Tahun 2008: perubahan atas PP no 06 Tahun 2006 tentang pengelolaan barang milik negara/daerah
- 08 Tahun 2006: Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah
- 06 Tahun 2006: Pengelolaan barang milik negara/daerah



- 65 Tahun 2005: Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal
- 24 Tahun 2005: Standar Akuntansi Pemerintahan
- 23 Tahun 2005: Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum
- 22 Tahun 2005: Pemeriksaan Penerimaan Negara Bukan Pajak
- 73 Tahun 1999: tatacara penggunaan penerimaan negara bukan pajak yang bersumber dari kegiatan tertentu
- 22 Tahun 1997: Jenis dan Penyetoran Penerimaan Negara Bukan Pajak (Lampiran IIA item 14 tentang Pendidikan)

### **Peraturan Menteri**

- Permendikbud No. 13 Tahun 2013: Sistem Akuntansi Universitas Diponegoro
- Permendikbud No. 11 Tahun 2013: Sistem Akuntansi Negeri Malang
- Permendikbud No. 10 Tahun 2013: Sistem Akuntansi Universitas Jenderal Soedirman
- Permendikbud No. 77 Tahun 2012: Pedoman Akuntansi dan Pelaporan Keuangan PTN yang Menerapkan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum
- Permenkeu No. 13/PMK.05/2012: tarif BLU Unhas
- Permendiknas No. 26 Tahun 2011: Unit Akuntansi dan Pelaporan Keuangan di Lingkungan Kemdiknas dan lampiran.
- Permenkeu No. 92/PMK.05/2011: Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA) serta pelaksanaan anggaran Badan Layanan Umum (BLU) (penyesuaian terhadap Permenkeu No. 44/PMK.05/2009)



- Permenkeu No. 92/PMK.05/2011: Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA) serta pelaksanaan anggaran Badan Layanan Umum (BLU) (penyesuaian terhadap Permenkeu No. 44/PMK.05/2009)
- Permenkeu No. 230/PMK.05/2009: Penghapusan Piutang Badan Layanan Umum
- Permenkeu No. 77/PMK.05/2009: Pengelolaan Pinjaman pada Badan Layanan Umum
- Permenkeu No. 44/PMK.05/2009: Rencana Bisnis dan Anggaran serta Pelaksanaan Anggaran Badan Layanan Umum
- Permendiknas No 33 tahun 2009: Pedoman Pengangkatan Dewan Pengawas Pada Perguruan Tinggi Negeri di Lingkungan Departemen Pendidikan Nasional yang Menerapkan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan umum
- Permenkeu No. 197/PMK.05/2008: Tata cara Revisi Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran untuk Satuan Kerja Badan Layanan Umum Tahun Anggaran 2008
- Permenkeu No. 83/PMK.05/2008: Penggunaan anggaran yang dananya bersumber dari setoran penerimaan Negara bukan pajak atas biaya seleksi nasional masuk Perguruan Tinggi Negeri tahun 2008
- Permenkeu No. 76/PMK.05/2008: Pedoman Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Badan Layanan Umum
- Permendiknas No. 53 tahun 2008: Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan Minimum Bagi Perguruan Tinggi Negeri yang Menerapkan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum
- Permendiknas No. 16 Tahun 2008: Sistem Akuntansi dan Laporan Keuangan di Lingkungan Kemdiknas



- Permenkeu No. 171/PMK.05/2007: Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Pusat, mencabut Permenkeu no. 59/PMK.06/2005
- Permenkeu No. 119/PMK.05/2007: Persyaratan Administratif dalam Rangka Pengusulan dan Penetapan Satuan Kerja Instansi Pemerintah untuk Menerapkan Pengelolaan Keuangan Badan Layan Umum.
- Permenkeu No. 109/PMK.05/2007: Dewan Pengawas Badan Layanan Umum.
- Permenkeu No. 73/PMK.05/2007: Perubahan atas Permenkeu No.10/PMK.02/2006 tentang Pedoman Penetapan Remunerasi bagi Pejabat Pengelola, Dewan Pengawas dan Pegawai Badan Layanan Umum
- Permendagri No. 61 Tahun 2007: Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Daerah
- Permenkeu no. 66/PMK.02/2006: Tatacara Penyusunan, pengajuan, penetapan dan perubahan RBA serta dokumen anggaran BLU
- Permenkeu No. 10/PMK.02/2006: Pedoman Penetapan Remunerasi bagi Pejabat Pengelola, Dewan Pengawas dan Pegawai Badan Layanan Umum
- Permenkeu No. 08/PMK.02/2006: Kewenangan Pengadaan Barang/Jasa pada Badan Layanan Umum.
- Permenkeu No. 59/PMK.06/2005: Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Pusat
- Permenkeu No. 115/KMK.06/2001: tata cara penggunaan Penerimaan Negara Bukan Pajak pada perguruan tinggi negeri
- Permenkeu No. S-465/MK.03/2000: Kriteria Mengenai Pengelolaan Dana Non Budgetair



## Keputusan Menteri

- Kepmenkeu No. 97/KMK.05/2012: Penetapan Universitas Tadulako pada Kemdikbud sebagai Instansi Pemerintah yang menerapkan PK BLU.
- Kepmenkeu No. 58/KMK.05/2012: Penetapan Politeknik Negeri Malang pada Kemdikbud sebagai Instansi Pemerintah yang menerapkan PK BLU.
- Kepmenkeu No.18/KMK.05/2012: Penetapan Lembaga Pengelola Dana Pendidikan Pada Kementerian Keuangan Sebagai Instansi Pemerintah Yang Menerapkan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.
- Kepmenkeu No. 33/KMK.05/2010: Penetapan Universitas Riau pada Kemdikbud sebagai Instansi Pemerintah yang menerapkan PK BLU.
- Kepmenkeu No. 32/KMK.05/2010: Penetapan Universitas Haluoleo pada Kemdikbud sebagai Instansi Pemerintah yang menerapkan PK BLU.
- Kepmenkeu No. 279/KMK.05/2008: Penetapan Universitas Negeri Malang pada Depdiknas sebagai Instansi Pemerintah yang menerapkan PK BLU.
- Kepmenkeu No. 130/KMK.05/2009: Penetapan Universitas Negeri Yogyakarta pada Depdiknas sebagai Instansi Pemerintah yang menerapkan PK BLU.
- Kepmenkeu No. 52/KMK.05/2009: Penetapan Universitas Sebelas Maret Surakarta pada Depdiknas sebagai Instansi Pemerintah yang menerapkan PK BLU.
- Kepmenkeu No. 51/KMK.05/2009: Penetapan Universitas Mulawarman Samarinda pada Depdiknas sebagai Instansi Pemerintah yang menerapkan PK BLU.



- Kepmenkeu No. 50/KMK.05/2009: Penetapan Universitas Negeri Surabaya pada Depdiknas sebagai Instansi Pemerintah yang menerapkan PK BLU.
- Kepmenkeu No. 362.KMK.05/2008: Penetapan Universitas Negeri Semarang Pada Departemen Pendidikan Nasional Sebagai Instansi Pemerintah Yang Menerapkan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum
- Kepmenkeu No. 361/KMK.05/2008: Penetapan Universitas Brawijaya Malang Pada Departemen Pendidikan Nasional Sebagai Instansi Pemerintah Yang Menerapkan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum
- Kepmenkeu No. 259/KMK.05/2008: Penetapan Universitas Diponegoro pada Departemen Pendidikan Nasional sebagai Instansi Pemerintah yang Menerapkan Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum
- Permenkeu no. 66/PMK.02/2006: Tatacara Penyusunan, pengajuan, penetapan dan perubahan RBA serta dokumen anggaran BLU

### **Peraturan Dirjen Perbendaharaan Kementerian Keuangan:**

- Perdirjen No. PER-55/PB/2012: Pedoman Penyusunan Laporan Keuangan Kementerian Negara/Lembaga dan lampirannya atau di sini atau di sini
- Perdirjen No. PER-30/PB/2011: Mekanisme Pengesahan Pendapatan dan Belanja Satuan Kerja Badan Layanan Umum.



- Perdirjen No. PER-62/PB/2009: Tata Cara Penyajian Informasi Pendapatan dan Belanja secara Akrual pada Laporan Keuangan.
- Perdirjen No. PER-58/PB/2008: Mekanisme Pengembalian Sisa PNBPN Perguruan Tinggi Negeri yang Diterima Sebelum Ditetapkan sebagai Satuan Kerja yang Menerapkan Pengelolaan Keuangan BLU
- Perdirjen No. PER-57/PB/2008: Format Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran Badan Layanan Umum (DIPA BLU)
- Perdirjen No. PER-08/PB/2008: Pedoman Penyusunan Laporan Dewan Pengawas Badan Layanan Umum di Lingkungan Pemerintah Pusat.
- Perdirjen No. PER-67/PB/2007: Tata Cara Pengintegrasian Laporan Keuangan BLU ke dalam Laporan Keuangan Kementerian Negara/Lembaga.

### **Surat Edaran**

- Surat Dirjen DIKTI No.500/D/T/2008, tanggal 19 Februari 2008
- Surat Edaran Sekjen no.1679/A3.3/KU/2012: Perlakuan Akuntansi atas Transaksi Pendapatan, Belanja, Aset dan Kewajiban pada Laporan Keuangan Kemdikbud Tahun 2012
- Pedoman Penyusunan Laporan Keuangan Badan Layanan Umum (BLU) di lingkungan Kemdikbud Berdasarkan SAP Tahun 2012
- POS Pengelolaan Hibah Langsung di Lingkungan Kemdikbud Tahun 2012
- POS Pengelolaan Piutang di Lingkungan Kemdikbud Tahun 2012



- Pedoman Teknis Penyelenggaraan SPIP (Sistem Pengendalian Intern Pemerintah) di Lingkungan Kemdikbud Tahun 2012
- Petunjuk Teknis Pelaporan Keuangan Dana Penelitian Sumber Dana Dikti

### **RBA - Rencana Bisnis dan Anggaran**

- Permenkeu No. 92/PMK.05/2011: Rencana Bisnis dan Anggaran (RBA) serta pelaksanaan anggaran Badan Layanan Umum (BLU) (penyesuaian terhadap Permenkeu No. 44/PMK.05/2009
- Permenkeu no. 66/PMK.02/2006: Tatacara Penyusunan, pengajuan, penetapan dan perubahan RBA serta dokumen anggaran BLU

### **Kendala dalam penerapan ketentuan tentang PNBP**

- Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Perguruan Tinggi yang Berstatus Badan Hukum (artikel: offsite, mirror)  
Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) pada PTN yang berstatus Badan Hukum Milik Negara (BHMN) tidak sejalan dengan
  - (1) Undang-Undang No. 20 Tahun 1997 tentang PNBP (UU PNBP),
  - (2) Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara),
  - (3) Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU Perbendaharaan Negara). Berdasarkan UU PNBP, PNBP adalah penerimaan pemerintah pusat yang tidak berasal dari penerimaan perpajakan. Sesuai dengan Keputusan Menteri Keuangan RI Nomor





115/KMIK.06/2001 tentang Tata Cara Penggunaan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) pada Perguruan Tinggi Negeri (PTN), PNBP dari PTN terdiri atas sumbangan pembinaan pendidikan, biaya seleksi ujian masuk PTN, dan hasil kontrak kerja sesuai peran dan fungsi perguruan tinggi. Adapun PNBP lainnya adalah hasil penjualan produk dari penyelenggaraan pendidikan tinggi serta sumbangan atau hibah perorangan, lembaga pemerintah dan non pemerintah, dan penerimaan dari masyarakat.

Menurut Pasal 4 UU PNBP, dinyatakan bahwa seluruh penerimaan negara bukan pajak wajib disetor langsung secepatnya ke kas Negara, jika tidak diserahkan sesuai dengan aturan, maka tindakan tersebut merupakan pelanggaran hukum yang berat, sanksi bagi yang tidak menyetorkan PNBP ke kas Negara dinyatakan dalam Pasal 21, yaitu dipidana 6 (enam) tahun dan denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah PNBP yang terutang. Mekanisme pengelolaan PNBP dengan sistem APBN sangat menyulitkan bagi sebuah PTN karena harus menunggu persetujuan melalui Departemen Pendidikan Nasional, Departemen Keuangan dan DPR-RI. Proses revisi memerlukan waktu lama dan persetujuannya sering terjadi pada akhir tahun. Mekanisme dan prosedur seperti ini sangat tidak cocok dengan irama kegiatan perguruan tinggi yang harus melayani jasa pendidikan. Oleh sebab itu beberapa PTN telah mengambil langkah untuk menjadi Perguruan Tinggi Badan Hukum Milik Negara.

- Keuangan 58 Perguruan Tinggi masih dikenai Penerimaan Negara Bukan Pajak (offsite)



- Kendala dalam penerapan ketentuan tentang PNBPN dan penetapan aset tetap di UGM oleh Sofian Effendi

Usaha-usaha yang pernah dilakukan Pemerintah

- Penetapan Surat Dirjen Dikti No.500/D/T/2008, tanggal 19 Februari 2008 (linknya tak ditemukan)  
Isi surat tersebut terdiri dari butir penting:
  - a. Perguruan Tinggi Badan Hukum Milik Negara tidak perlu memasukkan PNBPN ke dalam Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) PT BHMN,
  - b. Perguruan Tinggi Negeri yang lain diminta untuk segera mempersiapkan segala sesuatu yang diperlukan untuk menjadi Badan Layanan Umum.

Penyegaran PNBPN (offsite)

Rapat dengar pendapat Komisi X DPR-RI dengan Rektor UI, Rektor UGM, Rektor ITB, Rektor IPB dan Rektor UT (offsite)

Contoh kasus PNBPN yang pernah menimpa Rektor/Dekan

- Kasus Pidana Sang Profesor
- Ratusan Dokter dan Mahasiswa Jamin Pembebasan Dekan FK Unsri

## ♣ Pengertian BUMN Berbentuk Persero

Di Indonesia, **Badan Usaha Milik Negara** adalah badan usaha yang sebagian atau seluruh kepemilikannya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia. BUMN dapat pula berupa perusahaan nirlaba yang bertujuan untuk menyediakan barang atau jasa bagi masyarakat.

Pada beberapa BUMN di Indonesia, pemerintah telah melakukan perubahan mendasar pada kepemilikannya dengan membuat BUMN tersebut menjadi



perusahaan terbuka yang sahamnya bisa dimiliki oleh publik. Contohnya adalah PT. Telekomunikasi Indonesia, Tbk. Sejak tahun 2001 seluruh BUMN dikoordinasikan pengelolaannya oleh Kementerian BUMN, yang dipimpin oleh seorang Menteri Negara BUMN.

Salah satu jenis BUMN adalah Perusahaan Perseoran (Persero). Persero adalah salah satu Badan Usaha yang dikelola oleh Negara atau Daerah yang modal/sahamnya paling sedikit 51% yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT), dimana sebagian/semua modalnya dimiliki oleh negara (UU No.9/1969) dan semua ketentuannya mengacu pada UU No. 1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas. **Perseroan Terbatas (PT)**, dulu disebut juga ***Naamloze Vennootschaap (NV)***, adalah suatu persekutuan untuk menjalankan usaha yang memiliki modal terdiri dari saham-saham, yang pemiliknya memiliki bagian sebanyak saham yang dimilikinya. Karena modalnya terdiri dari saham-saham yang dapat diperjualbelikan, perubahan kepemilikan perusahaan dapat dilakukan tanpa perlu membubarkan perusahaan.

Perseroan terbatas dari BUMN merupakan badan usaha dan besarnya modal perseroan tercantum dalam anggaran dasar dalam perusahaan milik Negara, bukan swasta. Peraturan pelaksanaan tentang Perusahaan Perseroan (Persero) diatur dalam PP. No 12/tahun 1969.

PP No. 12/1069 menetapkan bahwa unsure pemilikan Negara atas setiap usaha Negara yang berbentuk Persero disentralisasikan penata usahanya kepada Menteri Keuangan, atas pertimbangan bahwa pada hakekatnya fungsi utama Persero ialah pemupukkan dana dari Negara ataupun sebagai alat untuk mencari sumber keuangan Negara.



Sifat usaha dari Persero ialah bertujuan memupuk keuntungan dan berusaha di bidang-bidang yang dapat mendorong perkembangan sector swasta dan atau koperasi, di luar bidang usaha Perjan dan Perum.

Penyertaan modal oleh suatu Persero ke dalam suatu Perseroan Terbatas lain dengan cara mendirikannya atau memiliki saham-sahamnya untuk seluruhnya atau sebagiannya dan dilakukan sesuai dengan ketentuan Anggaran dasarnya, tidak menyebabkan PT yang belakangan ini memperoleh sebutan Persero, meskipun penyertaan modal tersebut menurut ps 12 PP No. 12/1969 penata usahanya harus diselenggarakan oleh Departemen Keuangan.

#### ♣ **Ciri-Ciri BUMN Berbentuk Persero**

Jadi dari uraian di atas, ciri-ciri Persero adalah: suatu perusahaan yang makna usahanya untuk memupuk keuntungan, Artinya: bertujuan untuk menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat sehingga meningkatkan nilai perusahaan, yang dapat dilakukan dengan cara:

1. Pelayanan dan pembinaan organisasi yang baik.
2. Efektif, efisien & ekonomis secara bisnis nyata.
3. Sesuai dengan prinsip-prinsip biaya akuntansi.
4. Pelayanan umum yang baik dan memuaskan.

Ciri-ciri Persero adalah sebagai berikut:

- Pendirian persero diusulkan oleh menteri kepada presiden.
- Pelaksanaan pendirian dilakukan oleh menteri dengan memperhatikan perundang-undangan.



- Statusnya berupa perseroan terbatas yang diatur berdasarkan undang-undang.
- Modalnya berbentuk saham.
- Sebagian atau seluruh modalnya adalah milik negara dari kekayaan negara yang dipisahkan.
- Organ persero adalah RUPS, direksi dan komisaris.
- Menteri yang ditunjuk memiliki kuasa sebagai pemegang saham milik pemerintah.
- Apabila seluruh saham dimiliki pemerintah, maka menteri berlaku sebagai RUPS, jika hanya sebagian, maka sebagai pemegang saham perseroan terbatas.
- RUPS bertindak sebagai kekuasaan tertinggi perusahaan.
- Dipimpin oleh direksi.
- Laporan tahunan diserahkan ke RUPS untuk disahkan.
- Tidak mendapat fasilitas Negara.
- Tujuan utama memperoleh keuntungan.
- Hubungan-hubungan usaha diatur dalam hukum perdata.
- Pegawainya berstatus pegawai Negeri.

Fungsi RUPS dalam persero pemerintah ialah memegang segala wewenang yang ada dalam perusahaan tersebut. RUPS juga berwenang untuk mengganti komisaris dan direksi. Direksi persero adalah orang yang bertanggung jawab atas pengurusan persero baik didalam maupun diluar pengadilan. Pengangkatan dan pemberhentian dilakukan oleh RUPS. Komisaris adalah organ persero yang bertugas dalam pengawasan kinerja persero itu, dan melaporkannya pada RUPS.



Persero terbuka sesuai kebijakan pemerintah tentang privatisasi. Privatisasi adalah penjualan sebagian atau seluruh saham persero kepada pihak lain untuk peningkatan kualitas. Persero yang diprivatisasi adalah yang unsur usahanya kompetitif dan teknologinya cepat berubah. Persero yang tidak bisa diubah ialah:

- Persero yang menurut perundang-undangan harus berbentuk BUMN
- Persero yang bergerak di bidang hankam negara
- Persero yang diberi tugas khusus untuk kepentingan masyarakat
- Persero yang bergerak di bidang Sumber Daya Alam yang secara tegas dilarang diprivatisasi oleh UU

**Fischer, Taylor, dan Leer** menyatakan bahwa karakteristik Perseroan akan lebih mudah dipahami dengan jelas jika dibandingkan dengan karakteristik Firma seperti yang tercantum pada table berikut :

		Firma	Perseroan
1.	KESINAMBUNGAN USAHA	Umur firma terbatas dan secara hukum dinyatakan bubar jika ada perubahan dalam komposisi sekutu atau anggota, tetapi secara ekonomis dapat terus beroperasi untuk melanjutkan usahanya, tidak perlu dilikuidasi.	Umur dianggap tidak terbatas. Perubahan komposisi pemilikan perusahaan tidak mengakibatkan berakhirnya umur poerseroan.



2.	PERIZINAN PENDIRIAN	Diperlukan sedikit prosedur untuk memperoleh formalitas usahanya.	Didirikan berdasarkan izin Negara dan harus taat pada aturan yang telah ditetapkan. Prosedur untuk memperoleh izin usaha biasanya relatif lama dan sulit.
3.	TANGGUNG JAWAB PEMILIK	Tanggung jawab setiap anggota pemilik tidak terbatas, bahkan sampai harta pribadinya dijamin.	Kewajiban pemilik (pemegang saham) hanya terbatas sebesar modal yang di tanamkan
4.	KETERLIBATAN DALAM PENGELOLAAN PERUSAHAAN	Para anggota terlibat aktif dalam pengelolaan firma secara langsung.	Pemegang saham bisa tidak aktif dalam pengelolaan perseroan. Mereka memilih dewan direktur untuk melaksanakan pengelolaan langsung terhadap perseroan.

Dengan adanya beberapa karakteristik persero dan perbedaan antara persero dengan bentuk perusahaan yang lain, maka jelas sudah bahwa persero memiliki ciri tersendiri.



Penyertaan Modal Negara. Tidak tegasnya pengaturan mengenai penyertaan modal negara menyebabkan penafsiran bahwa yang dimaksud dengan modal negara harus berupa uang. Menurut ketentuan UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, kekayaan negara meliputi uang dan barang yang dapat dinilai dengan uang. Oleh karena itu penyertaan modal negara pada BUMN yang berupa barang juga harus melalui persetujuan DPR, seperti pembelian pesawat oleh pemerintah. Belum adanya pengaturan mengenai kriteria BUMN yang dapat memperoleh PMN. Akibatnya BUMN yang tidak berkinerja dan terus merugi tetap dimungkinkan untuk memperoleh PMN.

Anak Perusahaan BUMN dan Holding BUMN. Kriteria mengenai pendirian anak perusahaan oleh BUMN belum jelas, sehingga terdapat BUMN yang membentuk anak perusahaan tidak sesuai dengan tujuan pendirian, bahkan berakibat kerugian pada BUMN. Pembentukan anak perusahaan BUMN tidak sesuai dengan core bussiness induk perusahaan. Banyak BUMN yang merugi juga mendirikan anak perusahaan yang berakibat menambah potensi kerugian perusahaan induknya. Pendirian holding BUMN cenderung berpotensi menghilangkan aset BUMN, oleh karena itu perlu regulasi yang jelas mengenai pembentukan holding. Karena penafsiran status anak perusahaan BUMN tidak lagi merupakan BUMN maka terdapat modus penggelapan aset melalui pendirian anak perusahaan dan manajemen BUMN induk fokus pada pengembangan usaha anak perusahaan sehingga anak perusahaan memperoleh keuntungan lebih banyak daripada induk perusahaan (mengurangi setoran deviden BUMN ke kas negara).





Selain itu praktek penjualan/pemindahtanganan/kerja sama operasi yang melibatkan aset dengan pihak swasta dilakukan melalui anak perusahaan dan tidak melalui persetujuan DPR sebagaimana diatur dalam UU No. 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Selama ini pendirian anak perusahaan dan holding BUMN tidak melalui proses persetujuan DPR. Belum jelasnya pengaturan mengenai pengelolaan aset-aset cabang-cabang BUMN dan anak perusahaan BUMN yang ada di daerah.

Program Kemitraan dan Bina Lingkungan dan tanggung jawab sosial dan lingkungan (CSR). Banyaknya BUMN yang belum optimal melaksanakan program kemitraan dan bina lingkungan karena masih mengacu pada Pasal 74 UU Perseroan Terbatas yang mengatur mengenai Perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan yang dianggarkan dan diperhitungkan sebagai biaya Perseroan yang pelaksanaannya dilakukan dengan memperhatikan kepatutan dan kewajaran. Sementara itu menurut ketentuan dalam UU BUMN (Pasal 88), menyebutkan BUMN dapat menyisihkan sebagian laba bersihnya untuk keperluan pembinaan usaha kecil/koperasi serta pembinaan masyarakat sekitar BUMN. Apakah pelaksanaan program kemitraan dan bina lingkungan serta CSR dapat dilakukan oleh BUMN rugi?

Kewenangan RUPS yang berpotensi menimbulkan masalah, yaitu terkait daya ikat Surat Menteri dan hak substitusi kepada perorangan atau badan hukum untuk mewakili Menteri dalam RUPS karena selain organ BUMN pihak lain manapun dilarang campur tangan dalam



pengurusan BUMN sebagaimana diatur dalam pasal 91 UU BUMN.

Belum diterapkannya Ketentuan Pasal 21 UU No 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang terhadap peran BUMN dalam mendukung perekonomian nasional, termasuk pengaturan kewajiban BUMN untuk menggunakan mata uang rupiah dalam setiap transaksi, terutama transaksi antar BUMN dan transaksi dalam negeri.

Belum tegasnya rumusan fungsi pengawasan DPR terhadap pemindahtanganan/pelepasan/dan KSO aset BUMN sebagaimana diatur dalam Pasa 45 Ayat (1) dan (2) serta Pasal 46 Ayat (1) UU No 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Keterkaitan UU BUMN dengan UU Lain sehingga membutuhkan harmonisasi, yaitu: UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas,; UU No. 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal; UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; UU No. 20 Tahun 2001 jo. UU No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tipikor; UU No. 15 Tahun 2006 tentang BPK; UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat; UU No. 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang; UU No. 5 Tahun 2011 tentang Akuntan Publik; UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik; UU/Prp No. 49 Tahun 1960 tentang Panitia Urusan Piutang Negara; UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, Nepotisme; UU No. 43 Tahun 2009 tentang Kearsipan; UU No. 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan; UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara; UU No. 15



Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara.

#### ♣ **PT Sebagai Model Yang Terpilih Untuk BUMN**

Berdasarkan ciri tersebut diatas, yang membuat bentuk PT ini sebagai model yang terpilih bagi sebuah usaha ekonomi dan merupakan ujung tombak dari sebuah sistem ekonomi di negara manapun. Mengingat BUMN merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional sehingga BUMN mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Untuk mengoptimalkan peran Badan Usaha Milik Negara, pengurusan dan pengawasannya harus dilakukan secara profesional maka untuk mengatur BUMN secara lebih komprehensif dan sesuai dengan perkembangan dunia usaha salah satunya dengan mengambil bentuk badan hukum perseroan terbatas sebagai badan hukum yang dapat diterima dan bermain di tataran sistem ekonomi dunia.

#### ♣ **Perbandingan BUMN berbentuk Persero dengan PT**

Ada dua karakter utama yang terdapat dalam PT, yaitu (1). statusnya sebagai badan hukum yang mempunyai kekayaan terpisah (*separate legal entity*) dan (2). modal yang terbagi atas saham-saham (*shares*).

Pada karakter pertama, kekayaan terpisah atau *separate legal entity*, penting diadopsi untuk menghilangkan birokrasi dan rigiditas, yang menjadi problem pengembangan Perusahaan Negara. Dengan *separate legal entity*, Persero dapat memisahkan diri dari pengaruh negara, dapat melakukan tindakan hukum dalam



lingkup hukum privat (*privatrechthandeling*) atau melakukan bisnis (*bisnizakelijik*) tanpa diganggu birokrasi.

Pada karakter kedua, adopsi bahwa modal Persero juga diinginkan terbagi atas saham seperti pada PT, merupakan solusi tepat dari permasalahan investasi negara pada usaha patungan atau joint venture. Dalam joint venture, jumlah modal yang diinvestasikan oleh para pihak dan kontribusi manajerial seringkali sulit dievaluasi, sehingga sering terjadi perselisihan. Dengan saham pembagian keuntungan menjadi jelas, sebab semua keuntungan dibagi secara jelas dalam bentuk deviden.

#### ❖ **BUMN Persero Identik Dengan PT**

Apakah BUMN Persero itu sebenarnya suatu bentuk tersendiri yang sama dengan PT ataukah BUMN Persero itu “identik” dengan PT. Untuk menjawab pertanyaan ini sebaiknya lihat kembali pada Lampiran Inpres No. 17 tahun 1967, khususnya pada poin 2 yang menyatakan bahwa “status hukumnya sebagai badan hukum perdata yang berbentuk Perseroan Terbatas”. Kemudian dalam Pasal 2 UU No. 9 Tahun 1969 dinyatakan bahwa “Persero” adalah perusahaan dalam bentuk Perseroan Terbatas seperti diatur menurut ketentuan-ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Dagang (KUHD, Stb. 1847: 23, sebagaimana yang telah beberapa kali diubah dan ditambah), baik yang untuk saham-sahamnya untuk sebagian maupun seluruhnya dimiliki negara”. Peraturan Pemerintah No. 12 tahun 1969 dalam Pasal 1, menyebutkan bahwa bentuk Persero sebagai “Perseroan Terbatas”. PP tersebut melaksanakan UU No. 9 Tahun 1969 menyebutnya Perusahaan Perseroan Terbatas (PT) dan Perseroan (Persero) tidak ada bedanya, hanya yang



terakhir ini disebut dengan Perusahaan Perseroan (Persero) dikarenakan adanya uang negara yang telah disisihkan khusus untuk itu dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam penjelasan umum PP No. 12 Tahun 1969, dinyatakan bahwa PP ini tidaklah dimaksudkan untuk dijadikan suatu peraturan perundang-undangan “suigeneris” bagi Persero disamping ketentuan-ketentuan yang berlaku bagi Perseroan Terbatas sebagaimana termaktub dalam Kitab Undang-undang Hukum Dagang (Stbl. 1847: 23).

Dalam Pasal 1 angka 1 UU PT disebutkan, Perseroan Terbatas yang selanjutnya disebut Perseroan adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang serta peraturan pelaksanaannya.

Berdasarkan uraian tersebut, saya sependapat dengan Rudhi Prasetya dan Arifin P. Soeria Atmadja bahwa Persero itu tidak lain adalah identik dengan Perseroan Terbatas (PT). Apalagi dalam UU PT No. 40 tahun 2007 Pasal 1 angka 1 tersebut jelas-jelas menyebut Perseroan Terbatas dengan kata “Perseroan”, demikian juga dalam penjelasan umumnya.

Dalam Pasal 5 PP No. 12 tahun 1969, dinyatakan akta pendiriannya harus di buat di hadapan notaris. Dalam hubungan ini, Pasal 3 jo. Pasal 5 nya menunjuk Menteri Keuangan atau Menteri yang bidangnya sesuai dengan tujuan dan lapangan usaha Persero sebagai yang diserahi kekuasaan oleh Menteri Keuangan atau Menteri yang bidangnya sesuai dengan tujuan lapangan usaha Persero



sebagai yang disertai kekuasaan oleh Menteri Keuangan mewakili negara sebagai pendiri.

Dalam praktik, bahkan diikuti pula prosedur dimintakan pengesahan Menteri Kehakiman, didaftarkan di Pengadilan Negeri dan diumumkan dalam Tambahan Berita Negara sebagaimana PT biasa.

#### ♣ **Tujuan BUMN berbentuk Persero**

Secara Umum :

- Mengutamakan mewujudkan kesejahteraan umum daripada kepentingan komersial semata-mata.
- Walaupun mencari keuntungan/laba, hanya diperuntukan bagi kesejahteraan umum yang merupakan kewajiban Negara terhadap warga negaranya secara Khusus
- Meningkatkan nilai persero.
- Menyediakan barang/jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat (dalam/luar negeri).
- Memupuk keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan.
- Menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum. (misal: pelaksanaan program kemitraan dan pembinaan usaha kecil dan koperasi).

#### ♣ **Organ BUMN berbentuk Persero**

##### **1) Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS)**

Menteri Keuangan selaku pemegang saham, dapat memberikan kuasa dengan hak substitusi kepada :

- a) Dirjen Pembinaan BUMN, selaku pembantu menteri secara teknis.
- b) Perorangan



c) Badan Hukum

Untuk mewakili dalam RUPS Persero.

Penerima kuasa wajib mendapat persetujuan Menteri Keuangan untuk mengambil keputusan dalam RUPS, mengenai :

- a) Perubahan jumlah modal.
- b) Perubahan anggaran dasar.
- c) Rencana pembagian dan penggunaan laba.
- d) Penggabungan (*merger*), peleburan (*konsolidasi*), pemecahan/pengambil alihan (*akuisisi*) perseroan.
- e) Investasi dan pembiayaan jangka panjang.
- f) Kerjasama persero dan pengalihan aktiva.

## 2) Direksi

Syaratnya antara lain:

- Pengangkatan dan pemberhentian anggota Direksi dilakukan oleh RUPS untuk Persero.
- Pembagian tugas dan wewenang anggota Direksi Perum ditetapkan oleh Menteri.
- Calon anggota Direksi yang ditetapkan sebagai anggota Direksi adalah calon yang lulus seleksi melalui uji kelayakan dan kepatutan yang dilakukan oleh suatu tim atau lembaga profesional yang ditunjuk oleh Menteri. Tetapi tidak berlaku bagi pengangkatan kembali anggota Direksi yang dinilai mampu melaksanakan tugas dengan baik selama masa jabatannya. Calon wajib menandatangani kontrak manajemen sebelum ditetapkan pengangkatannya sebagai anggota Direksi.
- Yang dapat diangkat menjadi anggota Direksi adalah orang perseorangan yang memenuhi



kriteria keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, serta memiliki dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan perusahaan dan memenuhi criteria sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang perseroan terbatas.

- Jumlah anggota Direksi ditetapkan oleh RUPS untuk Persero dan Menteri untuk Perum disesuaikan dengan kebutuhan. Dalam hal Direksi terdiri atas lebih dari seorang anggota, salah seorang diantaranya diangkat sebagai Direktur Utama.
- Anggota Direksi diangkat untuk masa jabatan 5 (lima) tahun, dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan. Apabila masa jabatan anggota Direksi berakhir, maka dalam waktu selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak masa jabatan tersebut berakhir, RUPS untuk Persero dan Menteri untuk Perum sudah harus menetapkan anggota Direksi yang definitif. Dalam anggaran dasar diatur ketentuan mengenai pengisian sementara jabatan Direksi yang kosong atau dalam hal Direksi diberhentikan untuk sementara atau berhalangan.
- Antar anggota Direksi, antara anggota Direksi dan anggota Komisaris untuk Persero dan Dewan Pengawas untuk Perum dilarang memiliki hubungan keluarga sampai derajat ketiga baik menurut garis lurus maupun garis ke samping, termasuk hubungan yang timbul karena perkawinan.





- Anggota Direksi dilarang memangku jabatan rangkap sebagai:
  - ❖ anggota Direksi pada BUMN lain, badan usaha milik daerah, dan badan usaha milik swasta;
  - ❖ jabatan struktural dan fungsional lainnya dalam instansi/lembaga pemerintah pusat dan daerah; dan/atau
  - ❖ jabatan lainnya sesuai dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.
  - ❖ jabatan lain yang dapat menimbulkan benturan kepentingan;
- Anggota Direksi dilarang menjadi pengurus partai politik dan/atau calon/anggota legislatif.
- Anggota Direksi sewaktu-waktu dapat diberhentikan berdasarkan keputusan RUPS untuk Persero dan Menteri untuk Perum dengan menyebutkan alasannya.
- Pemberhentian anggota Direksi dilakukan apabila berdasarkan kenyataan, anggota Direksi yang bersangkutan:
  - Tidak dapat memenuhi kewajibannya yang telah disepakati dalam kontrak manajemen;
  - Tidak dapat melaksanakan tugasnya dengan baik;
  - Tidak melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan dan / atau ketentuan anggaran dasar;
  - Terlibat dalam tindakan yang merugikan BUMN dan / atau negara;
  - Dinyatakan bersalah dalam putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum yang tetap; atau
  - Mengundurkan diri



Tugasnya :

1. Mewakili Persero di dalam/di luar pengadilan.
2. Bertanggungjawab penuh atas pengelolaan persero untuk kepentingan dan tujuannya.

### 3) Komisaris

Syaratnya :

- Mampu melaksanakan perbuatan hukum.
- Tidak pernah dinyatakan pailit
- Belum pernah menjadi anggota direksi/komisaris yang dinyatakan bersalah, mengakibatkan perseroan dinyatakan pailit.
- Tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana yang merugikan keuangan Negara, dalam waktu 5 tahun sebelum pengangkatan.

Tugasnya :

- Pengawasan kebijakan Direksi dalam menjalankan perseroan.
- Memberikan nasihat kepada direksi.
- Dalam keadaan tertentu, untuk jangka waktu tertentu, melakukan tindakan pengelolaan : hak, wewenang dan kewajiban direksi terhadap perseroan dan pihak ketiga.
- Wewenang dan tanggung jawab Komisaris ditentukan dalam Anggaran Dasar.
- Pengangkatan / pemberhentian Komisaris dilakukan dalam RUPS.

Anggota Dewan Komisaris Persero berjumlah sekurang-kurangnya 2(dua) orang dan sebanyak-banyaknya 5 orang yang terdiri dari :



1. Komisaris Utama
2. Komisaris

Masa jabatan Komisaris Utama dan Komisaris Persero ialah 3 (tiga) tahun, dengan ketentuan dapat diangkat kembali setelah selesai masa jabatannya.

Sebenarnya, organ-organ Perseroan Terbatas dengan BUMN berbentuk Persero itu sama, hanya saja bedanya terdapat pada pemegang saham. Pada BUMN Persero pemerintah dapat bertindak selaku RUPS apabila seluruh sahamnya dimiliki oleh Negara, sementara apabila pemerintah terlibat dalam Penyerahan Modal Negara (PMN) sebagian, maka kedudukan pemerintah adalah sebagai salah satu pemegang saham. Semakin besar peran pemerintah dalam PMN maka semakin berperan pula dalam mengendalikan perusahaan. Dalam forum RUPS, pemegang saham berhak memperoleh keterangan yang berkaitan dengan segala kegiatan perseroan mulai dari direksi dan/atau dewan komisaris, sepanjang berhubungan dengan mata acara rapat dan tidak bertentangan dengan kepentingan perseroan.

#### ♣ **Cara Mendirikan BUMN berbentuk Persero**

Tata cara pendirian BUMN Persero pada dasarnya sama dengan tata cara pendirian sebuah PT. Hal ini merupakan konsekuensi hukum pengaturan Pasal 1 angka 2 jo. Pasal 11 UU BUMN, pada BUMN Persero berlaku prinsip-prinsip hukum PT. Persamaan tersebut, adalah mulai dari pembuatan akta notaris, pengesahan Menkum dan HAM RI, pendaftaran perusahaan dan pengumuman pada Tambahan Berita Negara.



Kemudian di dalam Pasal 11 disebutkan, terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi Perseroan Terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.

Berdasarkan Pasal 160 Undang-undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, maka sejak tanggal 16 Agustus 2007 UU No. 1 Tahun 1995 mengenai PT sudah tidak berlaku lagi. Sehingga ketentuan Pasal 11 UU BUMN ini kemudian tentunya mengacu pada ketentuan yang baru yaitu UU No. 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Jadi berdasarkan ketentuan Pasal 11 UU BUMN jo. Pasal 160 UU No. 40 tahun 2007, tentang PT maka untuk pendirian BUMN Persero berlakulah semua ketentuan yang ada dalam Bab II (Pasal 7-29) UU No. 40 tahun 2007, tentang PT. Tata cara pendirian PT yang diatur oleh UU PT merupakan standar yang harus diikuti bagi semua badan usaha yang akan mengambil karakter PT sebagai suatu badan hukum (legal entity). Oleh karena itu pendirian suatu perseroan harus memenuhi syarat-syarat sebagaimana diatur dalam Pasal 7 yang telah ditetapkan, antara lain bahwa : ‘Perseroan didirikan dua orang atau lebih dengan akta notaris yang dibuat dalam bahasa Indonesia’. Ketentuan khusus atau Pengecualian dalam Pendirian BUMN Persero

Pada prinsipnya seluruh ketentuan yang mengatur mengenai pendirian Perseroan adalah sama dengan pendirian PT. Namun demikian bila dikaji lebih dalam memang ada satu ketentuan khusus yang merupakan pengecualian bagi Perseroan.



Perbedaan tersebut adalah terkait dengan jumlah pendiri atau pemegang saham dan dari mana asal modal tersebut atau siapa pemilik modal, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Ayat (7) poin (a) UU PT yang baru yakni Undang-undang Nomor 40 tahun 2007. Ketentuan ini lahir sebagai revisi terhadap UU PT No. 1 tahun 1995 yang sebelumnya tidak mengatur hal ini, jadi Pasal 7 Ayat (7) huruf (a) ini merupakan ketentuan baru yang telah disesuaikan dengan UU BUMN.

Di dalam UU PT terdapat beberapa ketentuan yang merupakan pengecualian atau dapat juga dikatakan sebagai penyimpangan. Khusus untuk pendirian Persero yang seluruh sahamnya dimiliki negara (selanjutnya dikategorikan PT Tertutup), dalam UU PT terdapat pengaturan khusus yang berbeda dengan UU PT tahun 1995 yang telah dicabut berlakunya dengan UU No. 40 tahun 2007 tentang PT. Pengaturan ini merupakan pengaturan perkecualian yang hanya berlaku bagi PT-PT yang seluruh sahamnya dimiliki Negara, disamping PT-PT yang mengelola bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan penyelesaian, dan lembaga lain yang diatur Undang-undang Pasar Modal. Di dalam Pasal 7 Ayat (7) UU PT ditentukan bahwa:

“Ketentuan yang mewajibkan Perseroan didirikan oleh 2 (dua) orang atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dan ketentuan pada ayat (5), serta ayat (6) tidak berlaku bagi :

- a. Persero yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara; atau
- b. Perseroan yang mengelola bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, lembaga penyimpanan dan



penyelesaian, dan lembaga lain sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Pasar Modal”.

Berdasarkan pengaturan ini, dapat dikatakan bahwa pengaturan Pasal 7 Ayat (1) UU PT mengenai syarat pendirian PT “dua orang atau lebih” tidak diperlukan pada pendirian Persero yang seluruh sahamnya dimiliki oleh negara, tetapi tetap berlaku untuk Persero yang hanya sebagian saja modalnya dimiliki negara (selanjutnya dikategorikan menjadi PT Terbuka).

Pengaturan Pasal 7 Ayat (7) UU PT merupakan pengaturan pengecualian. Pengaturan demikian tentu menyimpangi konsep perseroan sebagai asosiasi modal. Berdasarkan pengaturan ini pula Pasal 7 Ayat (5) dan Ayat (6) UU PT menjadi tidak berlaku. Selain itu Pasal 7 Ayat (7) huruf (a) UU PT juga bertentangan dengan Pasal 36 Ayat (1) UU PT yang menentukan bahwa, “perseroan dilarang mengeluarkan saham untuk dimiliki sendiri”. Penerbitan saham adalah suatu upaya pengumpulan modal dimana dalam Pasal 1 angka 1 UU PT ditentukan dengan tegas bahwa “PT adalah badan hukum persekutuan modal”, dan oleh karena itu wajar apabila penyetoran saham-saham seharusnya dilakukan oleh banyak pihak. Dalam Penjelasan Pasal 7 Ayat (7) UU PT ditegaskan bahwa pengaturan demikian berlatar belakang karena status dan karakteristik yang khusus dari PT yang akan didirikan.

Sebagai asumsi sementara dapat dikatakan bahwa pendirian Persero dengan seluruh saham milik negara, sengaja tidak didasari oleh alasan asosiasi modal, tetapi hanya mengambil manfaat dari karakter sebuah PT. Untuk itu tatacara pendiriannya persis sama dengan tatacara pendirian PT umumnya. Persero demikian dapat disejajarkan dengan pendirian PT Tertutup atau one man



business, yang memang tidak berkehendak adanya partisipasi pihak luar. Hal inilah yang dimaksudkan dalam Penjelasan Pasal 7 Ayat (7) UU PT dengan penyebutan mempunyai “status dan karakteristik yang khusus”. Karena kekhususan ini pulalah maka pendirian Persero dapat didirikan oleh Menteri Negara BUMN saja.

#### ♣ **Pembagian Wewenang Dalam BUMN berbentuk Persero**

Dalam perseroan terbatas selain kekayaan perusahaan dan kekayaan pemilik modal terpisah juga ada pemisahan antara pemilik perusahaan dan pengelola perusahaan. Pengelolaan perusahaan dapat diserahkan kepada tenaga-tenaga ahli dalam bidangnya (profesional). Struktur organisasi perseroan terbatas terdiri dari pemegang saham, direksi, dan komisaris.

Dalam PT, para pemegang saham melimpahkan wewenangnya kepada direksi untuk menjalankan dan mengembangkan perusahaan sesuai dengan tujuan dan bidang usaha perusahaan. Dalam kaitan dengan tugas tersebut, direksi berwenang untuk mewakili perusahaan, mengadakan perjanjian dan kontrak, dan sebagainya. Apabila terjadi kerugian yang amat besar ( diatas 50 % ) maka direksi harus melaporkannya ke para pemegang saham dan pihak ketiga, untuk kemudian dirapatkan.

Komisaris memiliki fungsi sebagai pengawas kinerja jajaran direksi perusahaan. Komisaris bisa memeriksa pembukuan, menegur direksi, memberi petunjuk, bahkan bila perlu memberhentikan direksi dengan menyelenggarakan RUPS untuk mengambil keputusan apakah direksi akan diberhentikan atau tidak.



Dalam RUPS/Rapat Umum Pemegang Saham, semua pemegang saham sebesar/sekecil apapun sahamnya memiliki hak untuk mengeluarkan suaranya. Dalam RUPS sendiri dibahas masalah-masalah yang berkaitan dengan evaluasi kinerja dan kebijakan perusahaan yang harus dilaksanakan segera. Bila pemegang saham berhalangan, dia bisa melempar suara miliknya ke pemegang lain yang disebut proxy. Hasil RUPS biasanya dilimpahkan ke komisaris untuk diteruskan ke direksi untuk dijalankan.

Isi RUPS :

- Menentukan direksi dan pengangkatan komisaris
- Memberhentikan direksi atau komisaris
- Menetapkan besar gaji direksi dan komisaris
- Mengevaluasi kinerja perusahaan
- Memutuskan rencana penambahan/pengurangan saham perusahaan
- Menentukan kebijakan perusahaan
- Mengumumkan pembagian laba ( dividen )

#### ♣ **Penyertaan Modal Negara dalam Persero**

Pada dasarnya pemisahan kekayaan Negara untuk dijadikan penyertaan Negara dalam modal Persero hanya dapat dilakukan melalui U.U. Anggaran Belanja dan Pendapatan Negara.

Keputusan untuk melakukan setiap penyertaan modal Negara dalam sesuatu Perseroan Terbatas ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah dan pelaksanaan dari pernyataan ini dilakukan menurut ketentuan-ketentuan tentang PT yang termaktub dalam KUHD

Modal Persero dapat terdiri dari :





1. Saham prioritas dan saham biasa
2. Saham biasa saja
3. Saham lainnya

Dalam hal tidak seluruh saham dikuasai oleh Negara, maka sepanjang yang mengenai penentuan perlu tidaknya pembagian model Persero dalam saham-saham prioritas termasuk jumlahnya yang dimiliki oleh Negara, akan diselesaikan lebih lanjut oleh Menteri Keuangan selaku pemegang saham berdasarkan kepentingan Negara dalam persero tersebut.

#### ♣ **Keuntungan Membentuk BUMN berbentuk Persero**

- Meskipun mencari keuntungan, tetap memberikan pelayanan kepada masyarakat untuk kesejahteraan umum.
- Pemimpin utama (Direksi Utama) hanya satu orang sehingga tidak terjadi bentrokan pendapat.
- Alat untuk mencari sumber keuangan Negara.

#### ♣ **Kelemahan BUMN berbentuk Persero**

- Tidak mendapat fasilitas Negara
- Pegawainya wajib berstatus pegawai negeri, kalau bukan maka tak bisa bekerja di perusahaan tersebut.
- Pendiannya agak sulit karena harus mendapat persetujuan dahulu dari Presiden.

#### ♣ **Contoh - Contoh Perusahaan Perseroan**

- PT Bank Mandiri (Persero) Tbk.
- PT Garuda Indonesia Airways (GIA) (Persero)
- PT Angkasa Pura (Persero)



- PT Perusahaan Pertambangan dan Minyak Negara (Persero)
- PT Tambang Bukit Asam (Persero)
- PT Aneka Tambang (Persero)
- PT PELNI (Persero)
- PT Perusahaan Listrik Negara (Persero)
- PT Pos Indonesia (Persero)
- PT Kereta Api Indonesia (Persero)
- PT Telekomunikasi Indonesia (Persero)
- PT. PP (Pembangunan Perumahan)
- PT Bank BNI Tbk
- PT Kimia Farma Tbk
- PT Indo Farma Tbk
- PT Tambang Timah Tbk



## BAB VI

# **SISTEM AKUNTANSI NEGARA BERKEMBANG**



Pada materi ini kita akan menekankan pada sistem akuntansi negara berkembang pilihan dengan menggunakan klasifikasi budaya dalam mengidentifikasi sebagaimana bab terdahulu sebagai dasar pembahasan. Kita meninjau system akuntansi dari India dan Malaysia sebagai perwakilan dari area kebudayaan anglo-american; Brazil, Argentina dan Meksiko sebagai wakil dari Negara latin; Cina, Indonesia dan Thailand sebagai wakil dari negara Asia; Polandi, Rusia dan Republik Ceko sebagai wakil dari Negara Eropa Timur.

Sebelum membandingkan Negara-negara tersebut adalah penting untuk mengetahui situasi ekonomi rata-rata dari setiap Negara secara keseluruhan..

### **A. AKUNTANSI ANGLO - AMERIKA**

Akuntansi anglo - Amerika bisa ditemukan pada Negara-negara dimana Inggris telah memiliki pengaruh kolonial yang kuat, seperti Australia, Kanada, Hongkong, India, Irlandia, Kenya, Malaysia, New Zealand, Nigeria, Singapura, dan Afrika selatan. Negara-negara tersebut cenderung lebih mementingkan kebutuhan investor dan secara relative kurang konservatif dan lebih transparan dari negara-negara Latin dan Jerman.

#### **- India**

Pada tahun 50-an, lebih dari 50% penduduk India berada dalam kemelaratan. Walau bagaimanapun India



telah meningkatkan taraf ekonomi secara signifikan dalam dekade terakhir ini. Tidak hanya tingkat kemiskinan yang telah berkurang, tetapi pertumbuhan ekonomi telah meningkat dan berbagai macam indikator sosial telah meningkat seperti Harapan hidup dan melek huruf.

Karena yang diterapkan di India berasal dari Inggris, standar akuntansinya memusatkan pada kebutuhan informasi daripada investor. Pada tahun 1949, ICAI (*Institute of Chartered Accountants in India*) dibentuk sebagai organisasi nasional dari akuntan yang telah terdaftar di India. Kemudian ASB (*Accounting Standard Board*) didirikan untuk merumuskan standar akuntansi untuk membantu dewan ICAI dalam menciptakan dan merubah standar akuntansi di India. ICAI adalah anggota penuh dari IFAC (*International Federation of Accountants*) dan diharapkan untuk memajukan IFRS (*International Financial Reporting Standards*) dalam mencapai harmonisasi internasional. Seperti contohnya, ASB memberikan pertimbangan terhadap IAS (*International Accounting Standards*) dan IFRS yang diterbitkan oleh IASB (*International Accounting Standard Board*) dan mencoba untuk mengimplementasikannya dalam standar mereka sampai batas yang memungkinkan, mengingat keadaan di sekitar India.

#### - **Malaysia**

Meskipun Malaysia telah berjuang dalam sejarah, negara ini telah mengalami pertumbuhan yang sangat cepat dalam 30 terakhir ini. Lebih jauh lagi, tingkat kemakmuran Malaysia telah meningkat secara pesat. Prospek beberapa tahun ke depan pun amat menjanjikan dengan antisipasi pertumbuhan dalam GDP, Konsumsi pribadi dan investasi pribadi.



Seperti Indonesia, sistem resmi Malaysia berasal dari Inggris. Seperti yang sudah diperkirakan, sistem akuntansi ini juga membidik untuk bertemu dengan informasi yang diperlukan oleh investor. *The Malaysian Institute of Accounting* (MIA) telah didirikan dibawah pengawasan regular perkumpulan profesi akuntan di Malaysia. Tapi, Malaysia merestrukturisasi sistem akuntansinya pada tahun 1997 dengan *Financial Reporting Act*, yang dibuat oleh *Fiancial Reporting Foundation* (FRF)/ Badan pelaporan keuangan dan *Malaysian Accounting Standart Board* (MASB). FRF mengawasi pekerjaan MASB tetapi tidak terlibat dalam proses standarnya. MASB adalah badan independen yang di ciptakan untuk mengembangkan dan mengajukan standar akuntansi di Malaysia. Kerangka kerja baru ini dibuat dengan proses standar yang representatif dengan pengguna, pembuat kebijakan, dan akuntan.

## **B. AKUNTANSI DI NEGARA LATIN**

Citra rasa dari akuntansi latin dapat ditemukan di berbagai negara berkembang khususnya Brasil, Chili, Kolombia, Meksiko, Peru dan Uruguay. Akuntansi latin lebih bersifat konservatif dan rahasia dibandingkan denagan negara Anglo-Amerika.

### **- Brasil**

Seperti di Prancis dan Itali, tradisi akuntansi di Brasil memberikan pilihan informasi yang di butuhkan oleh petugas pajak dan kreditor. Meskipun kepentingan investor dari dalam dan luar negeri yang sudah masuk ke dalam pasar saham meningkat. Masih ada signifikan kecil yang sama jauhnya dengan sikap ke akuntansi dan penyingkapan yang diperhitungkan.



Seperti di negara latin lainnya, pengaruh dari pemerintahan, peraturan perusahaan dan kebijakan pajak dalam akuntansi adalah hal dasar yang amat penting. Di Brasil warisan kebudayaan Portugis adalah faktor yang sangat mempengaruhi. Meskipun peraturan perdagangan dasar telah ditetapkan pada tahun 1850, hukum perusahaan pada tahun 1976 berisi tentang persyaratan dasar perintah persiapan pelaporan keuangan dan pengungkapan untuk perusahaan publik. Sebagai tambahan *Commissao de Valores Mobiliarios* (CVM), SEC., mengeluarkan standar akuntansi untuk perusahaan yang terdaftar dalam pasar modal. Pasar modal Brasil meskipun kecil dibandingkan dengan Inggris dan Amerika. Adalah salah satu pasar utama di Amerika Latin dan pertumbuhannya amat penting.

Profesi akuntan di Brasil tidak begitu berkembang seperti di negara Anglo-Saxon, tetapi institute untuk akuntan Brasil (IBRACON) dan Dewan Akuntansi Federal telah mengeluarkan standar akuntansi yang diterima secara umum sebagai prinsip akuntansi yang bertujuan untuk mengembangkan akuntansi di negara ini.

#### - **Argentina**

Pada sejarahnya, akuntansi Argentina berfokus pada pemenuhan kebutuhan kreditor dan pemungut pajak. Kebijakan keuangan di Argentina mewajibkan pelaporan keuangan tahunan dan perusahaan publik juga harus mengeluarkan pernyataan setiap kuartal (4 bulan).

Argentina memiliki sistem akuntansi yang unik di Amerika Latin. Standar akuntansi mereka ditetapkan oleh FACPCE, tapi struktur FACPCE berbeda dengan negara Latin lainnya. FACPCE terdiri dari 24 dewan terpisah yang datang bersama untuk membuat resolusi teknikal (TR),



yang mana berkaitan dengan norma akuntansi pada subjek tertentu. Setiap anggota dewan mewakili yuridikasi yang berbeda di Argentina.. setelah TR terbentuk oleh FCAPCE, maka anggota dewan memutuskan untuk menyetujui TR tersebut atau mengamandemennya untuk bagian tertentu. Sebagai hasilnya adalah harmonisasi di seluruh negeri bisa tercapai jika semua standar bisa diadopsi tanpa adanya perubahan apapun.

Argentina juga menunjukkan kebingungan antara siapa yang bisa mengajukan hukum daripada standar akuntansi. Dengan memperhitungkan bahwa tingkat inflasi di Argentina beberapa tahun yang lalu tinggi, konsep dari level harga umum (*GPL/General Price Level*) juga telah dipertimbangkan untuk di formulasikan ke dalam standar akuntansi. Lebih spesifik lagi akuntansi GPL memperbolehkan Argentina untuk mengatur jumlah kas pada laporan keuangan mereka untuk mencerminkan kemampuan membeli mereka. Tapi pemerintah Argentina memutuskan untuk mengeluarkan keputusan ke institusi regulasi Argentina seperti CNV dan Bank Sentral untuk tidak menerima GPL.

#### - **Meksiko**

Seperti Brasil, Meksiko memberikan informasi yang dibutuhkan oleh kreditor dan pemungut pajak. Sistem resmi Meksiko yang berasal dari Prancis adalah faktor yang lebih disukai.

Sejak pembentukan persetujuan perdagangan bebas Amerika Utara (NAFTA/North America Free Trade Agreement). Pertumbuhan ekonomi Meksiko telah meningkat. Tetapi dengan negara internasional lainnya menjadi lebih menonjol pada arena global, ini penting bagi Meksiko untuk mengakses pendanaan. Meksiko



memerlukan keterbukaan dalam kerjasamanya sebagai tujuan untuk mencapai perkembangan ekonomi yang berkesinambungan.

Secara sejarah, akuntansi Meksiko telah di pengaruhi prinsip akuntansi berlaku umum AS dan standar auditing AS. Pengaruh kuat ini dibutuhkan oleh Meksiko untuk investasi asing yang datang dari AS. Lebih jauh lagi banyak perusahaan Meksiko yang mendaftarkan dirinya ke dalam pasar saham terbesar di dunia. Kecenderungan mereka untuk melihat ke standar akuntansi AS telah meningkat setelah dibuatnya NAFTA, tetapi Meksiko secara berkala melihat IFRS ketika standar AS tidak bisa memenuhi keinginan mereka.

Konstitusi Meksiko menetapkan asosiasi profesional untuk menetapkan bagian tanggung jawab aktivitas mereka. Asosiasi akuntan melalui negara mendelegasikan kapasitas yang berkaitan dengan aturan ke IMCP, yang juga merupakan institusi yang mengawasi profesi akuntansi di Meksiko. IMCP mengeluarkan standar akuntansi dan audit, begitu juga kode etik untuk akuntan mirip seperti AICPA di amerika. IMCP menetapkan persyaratan pendidikan berkelanjutan, melakukan investigasi dan mengatur praktek profesional. Pada tahun 2001 IMCP membentuk CINIF. Institusi ini bertanggung jawab untuk membuat standar akuntansi sejalan dengan IFRS. Pada tahun 2004 standar yang dikeluarkan oleh IMCP diteruskan ke CINIF. Pada awal 2005, GAAP Meksiko sudah 70% sejalan dengan standar internasional.





### C. AKUNTANSI DI ASIA

Banyak negara berkembang mempunyai sejarah penjajahan seperti Indonesia (Belanda); India, Pakistan, Hong Kong, Singapura dan Malaysia (Inggris); dan Philipina (Spanyol/AS). Cina juga telah di pengaruhi oleh ide barat dan sosialis dari bekas Uni Soviet. Pada tahun 1997, banyak negara berkembang di Asia mengalami kemunduran kepercayaan diri didalam pasar keuangan, yang berujung pada krisis finansial. Salah satu jalan keluar dari hal ini adalah meningkatkan kualitas dan transparansi akuntansi dengan cara mengadopsi kualitas dan transparansi akuntansi, dengan cara mengadopsi kualitas yang lebih tinggi dari standar akuntansi.

#### - Cina

Perubahan besar tekanan di bawah Cina terjadi dari fokus utama pada informasi yang dibutuhkan oleh pemerintah, yang melibatkan perencanaan dan perpajakan nasional. Menuju ke sudut pandang yang lebih luas termasuk oleh investor, kreditor dan manajemen perusahaan. Sebuah keputusan yang berorientasi mikro yang menahan ukuran kontrol makro ekonomi-keseimbangan yang diberikan ke tradisis Cina oleh keseragaman dan peraturan yang detail.

RRC adalah negara yang menganut paham komunis, oleh karena itu pemerintah, melalui hukum yang ditetapkan oleh Kongres Rakyat Nasional, adalah pengaruh utama dari akuntansi dan auditing. Meskipun sejarah akuntansi di Cina bisa dilacak 2000 tahun yang lalu, pada awal tahun 1900 sistem pembukuan ganda dikenalkan. Kemudian pada tahun 1940, sistem akuntansi berorientasi barat dilaksanaka pada perusahaan besar dan pelajaran akuntansi di tingkat universitas pun meningkat



dipengaruhi oleh UK dan AS. Tetapi RRC pada tahun 1949 berubah drastis dengan pengenalan sistem akuntansi Uni Soviet dan tekanan atas keseragaman dan kontrol terpusat untuk tujuan rencana nasional. Sejak 1978, pendekatan ini telah dimodifikasi mengikuti kebijakan "pintu terbuka" ke dunia luar dan program ambisius Cina untuk memodernisasi. Dengan reformasi ekonomi yang menuju ke arah orientasi ekonomi telah mendatangkan beberapa reformasi akuntansi. Hukum akuntansi RRC diadopsi pada tahun 1985 dan direvisi pada 1993 dan lagi 1999, ditetapkan prinsip umum yang peduli tentang peran dan lingkungan akuntansi, dan didukung oleh MOF untuk mengeluarkan standar akuntansi.

Pada tahun 1992, dasar akuntansi untuk perusahaan bisnis dan kerangka kerja konseptual untuk RRC dikeluarkan, pada awal tahun 1993 standar akuntansi dikembangkan ke dalam berbagai topik dengan standar akhir yang dikeluarkan. Pada tahun 1998, peraturan yang diaplikasikan untuk bergabung ke perusahaan diganti dengan keluarnya sistem akuntansi untuk bergabung dengan PT. mengikuti revisi peraturan akuntansi pada tahun 1999, Dewan RRC juga mengeluarkan FARR untuk perusahaan. Yang mana memperbaharui definisi dari aset, liabilitas, ekuitas pemilik, pendapatan dan beban yang sebelumnya sama dengan standar dasar. FARR juga mengelompokkan komponen pertanyaan keuangan/laporan keuangan termasuk laporan arus kas, neraca saldo dan laporan laba rugi.

Standar akuntansi yang baru, dibangun sebagai standar dasar dan rangkaian dari standar spesifik, yang menggambarkan perubahan besar dengan pendekatan dalam akuntansi Cina dalam hal semua perusahaan



sekarang perlu patuh dengan gabungan dari prinsip akuntansi. Tetapi isi yang paling penting dalam konteks standar akuntansi yang baru. Ini menggambarkan sebuah area baru dalam akuntansi Cina. Satu berdasarkan dari pendekatan pasar yang berorientasi barat lebih dari gaya lama Uni Soviet. Akuntansi keuangan berdasarkan pada kesamaan sumber dana dan pengaplikasian dana, telah diperbaharui dan diganti dengan penjumlahan akuntansi, dimana aset-aset equal liabilitas ditambah modal/ekuitas pemilik. Dalam pembuatan perubahan ini, kepentingan grup pengguna yang lebih luas melebihi pemerintah. Telah dikenali, di beri nama, investor, kreditor dan manajemen perusahaan. Informasi akuntansi sekarang harus bertemu dengan lebih dari persyaratan untuk kontrol makro ekonomi nasional. Jadi posisi keuangan perusahaan dan hasil operasi bisa dimengerti dan praktik finansial & administrasi yang telah dikuatkan, informasi akuntansi juga harus bertemu dengan kepentingan/kebutuhan pengguna eksternal dan manajemen.

Meskipun pemerintah melalui MOF dan agensi akuntansi resmi, DAAA telah menetapkan reformasi akuntansi, ini sangat adil untuk dikatakan bahwa organisasi akuntansi ,yang notabene adalah Asosiasi Akuntansi Cina, sebuah badan yang mengkhususkan dalam penelitian dalam pendidikan, teori dan praktik akuntansi, telah memainkan peranan penting. Asosiasi ini didirikan pada tahun 1980, membentuk grup penelitian dalam teori dan standar akuntansi dengan kebanyakan anggotanya yang memiliki pendidikan setara dengan profesor.

#### - **Indonesia**

Berdasarkan sejarah, sistem akuntansi Indonesia didasari oleh sistem akuntansi Belanda sebagai hasil dari



pengaruh Belanda di negeri ini. Tetapi, ikatan antara kedua negara rusak pada pertengahan tahun 1900. Indonesia berubah mengikuti praktik akuntansi AS. IAI didirikan pada tahun 1959 untuk membimbing akuntan Indonesia. Pada tahun 1970 IAI membuat kode dan diadopsi oleh prinsip dan dasar akuntansi berdasarkan GAAP Aspada waktu itu. Sistem akuntansi Indonesia berfokus kepada informasi yang dibutuhkan oleh investor diatas permintaan pemerintah. Pada tahun 1974, IAI membuat komite standar akuntansi keuangan untuk membuat standar keuangan.

Indonesia telah membuat perkembangan ekonomi yang bagus pada dekade yang lalu. Tetapi krisis finansial asia membuat negara ini menuju ke arah kemiskinan. Sejak krisis, Indonesia telah melakukan beberapa perubahan sosial dan politik. Yang menghasilkan perubahan substansial dan merubah drajat kemakmuran seperti sebelum krisis.

Pada tahun 1994, komite standar akuntansi keangan direkonstruksi sebagai aturan standar akuntansi yang lebih independen atas IAI, sekarang DSAK bekerja untuk mengharmonisasi standar akuntansi indonesia dengan IFRS.

#### - **Thailand**

Thailand adalah salah satu negara di Asia Tenggara yang berhasil menghindari penjajahan. Tetapi sistem akuntansi di negara ini menghargai transparansi dan kebutuhan informasi investor, mirip dengan negara Anglo-Amerika. Setelah krisis keuangan tahun 1997. Thailand menerapkan reformasi untuk meningkatkan kerjasama pemerintah dan meningkatkan investasi untuk kompetisi. Perekonomian Thailand pulih dengan cepat dan



mengalami pertumbuhan yang bagus. Tingkat kemiskinan juga menurun sebagai akibat dari penguatan ekonomi.

Standar akun dikeluarkan oleh ICAAT, yang didirikan pada tahun 1948. tetapi, standar akuntansi Thailand harus disetujui oleh menteri keuangan dan ditempatkan secara hukum sebelum perusahaan menggunakan mereka. Sekarang ICAAT telah mengadopsi 21 dari seluruh standar IAS.

Komisi bursa saham Thailand mensyaratkan bahwa semua perusahaan yang mendaftarkan diri pada SET (bursa saham Thailand) harus diaudit oleh auditor eksternal dan independen. Lebih auh lagi perusahaan yang ingin mendaftarkan diri dalam bursa harus memenuhi beberapa persyaratan yang dibutuhkan oleh investor. Sebagai tambahan , ini sudah diputuskan bahwa pengawasan perusahaan yang sudah masuk ke dalam bursa saham yang dulunya dilakukan oleh menteri keuangan sekarang di pindahkan ke Thailand SEC yang mana akan menghasilkan peraturan organisasi dan penekanan hukum ke perusahaan yang sudah terdaftar dalam bursa saham.

#### **D. SISTEM AKUNTANSI DI NEGARA EROPA TIMUR**

Akuntansi di Eropa Timur menurut sejarah didasarkan pada konsep sosialis yang berfokus kepada rencana ekonomi. Akuntansi meeka juga condong kearah kebutuhan petugas pajak dan fokus sedikit ke arah pencerminan laba perusahaan. Tetapi dalam beberapa tahun terakhir. Negara di Eropa Timur telah menerapkan transisi dari negara sosialis menuu ke gaya ekonomi pasar barat. Bagian ini menjelaskan mengenai Rusia, Polandia



dan Republik Ceko yang merubah sistem akuntansinya seiring pergerakan mereka menuju pasar ekonomi.

- **Polandia**

Polandia memulai transisinya ke arah pasar ekonomi pada tahun 1990 menggunakan model *shock therapy*, yang berarti bahwa semua perubahan dibuat secara bersamaan. Faktanya tujuan Polandia adalah membangun basis untuk pasar ekonomi dalam satu tahun. Dengan cara membuat legal, institusional dan institusi ekonomi yang diperlukan untuk membantu privatisasi ekonomi. Meskipun transisi mereka dimulai di bawah kondisi yang susah seperti inflasi yang tinggi. Negara mereka pun menjadi salah satu pemimpin diantara negara transisi. Kemiskinan dan pengangguran masih tetap tinggi di Polandia, tetapi negara ini tetap membuat kemajuan. Mungkin yang paling berarti adalah masuknya negara ini ke dalam Uni Eropa pada tahun 2004.

Dibawah rezim komunis, akuntansi tetap eksis untuk mengatur penggunaan aset negara dan menjaga aset publik dari pencurian. Menteri keuangan membuat akuntansi untuk mengontrol kegiatan dari perusahaan perseorangan. Rencana akuntansi Soviet dikenalkan pada tahun 1953-1954 yang mana mengalokasikan dana surplus untuk aktivitas negara. Dengan begitu akuntansi ada bukan untuk mengukur keuntungan atau efisiensi tetapi untuk menolong pemerintah menyalurkan dana untuk aktivitas negara. Pengungkapan yang digunakan untuk mengetahui seberapa bagus perusahaan mencapai target surplus. Meskipun tidak ada hukuman untuk kegagalan, perusahaan masih beresiko untuk tidak disukai oleh partai komunis.



Sistem akuntansi polandia melalui 3 tahapan transisi yaitu pada tahun:1991, 1994, dan 2000. ketetapan akuntansi 1991 yang dikeluarkan oleh menteri keuangan untuk menyediakan peraturan yang menjembatani transisi ekonomi menuju pasar ekonomi. Tetapi, ketetapan yang dibuat tanpa mengkonsultasikan perbedaan pengguna informasi sangat dikritik karena sangat tidak membantu dan banyaknya ketidak konsistenan antara praktik dan aturan.

*The Accounting Act* tahun 1994 yang dikeluarkan untuk membawa akuntansi Polandia lebih dekat dengan standar Uni Eropa. Polandia mengadopsi ide dari "true and fair view" dan mengeluarkan standar untuk mengisi kekosongan dalam sistem. Peraturan ini membuang persyaratan untuk menggunakan *chart of account* dan mensyaratkan perusahaan untuk mengembangkan rencana akuntansi perusahaan. Sebagai tambahan , ini mengatur bursa saham untuk membuat peraturan untuk perusahaan yang ikut bursa saham, lebih spesifik lagi di daerah pengungkapannya. Standar Akuntansi Polandia sekarang sudah lebih sejalan dengan IFRS.

#### - **Rusia**

Meskipun situasi ekonomi di Rusia telah meningkat, negara ini berbeda dengan negara transisi lainnya. Pertama, saham perusahaan baru masih kecil dibandingkan dengan yang lain. Yang kedua, banyaknya unit produksi bergaya soviet lama yang masih berfungsi meskipun dalam keadaan merugi. Kemampuan negara ini untuk tumbuh berasal dari Sumber Daya Alamnya, contohnya minyak dan gas, lebih jauh mereka mendominasi dengan monopoli lamanya yang tidak berubah.



Dalam Federasi Rusia, pemerintah mempunyai kontrol tunggal atas akuntansinya. Sebagai hasil dari latar belakang negara sosialis. Standar akuntansi Rusia diformulasikan untuk melacak input dan output. Karena itulah standar mencerminkan sedikit tentang nilai dan laba. Perusahaan di Rusia lebih condong merubah laba untuk menghindari pajak dan merubah pendapatan agar terlihat lebih menguntungkan bagi investor.

Umumnya menteri keuangan Rusia membuat ketetapan akuntansi. tetapi, CBRF yang bertanggung jawab untuk membuat standar akuntansi dan audit untuk bank dan institusi kredit. Sebagai tambahan CBRF memonitor mereka dan meneapkan persyaratan modal minimum.

Pada tahun 2002 perdana menteri Rusia mengumumkan bahwa perusahaan Rusia dan bank harus membuat laporan keuangan yang sesuai dengan IFRS pada awal tahun 2004. lebih spesifik lagi semua pernyataan konsolidasi oleh perusahaan dan bank harus disiapkan dengan IFRS. Laporan keuangan bank individual juga harus disiapkan dengan IFRS tetapi untuk perusahaan individual harus lanjut menggunakan GAAP Rusia.

#### - **Republik Ceko**

Republik Ceko mendapatkan kemerdekaannya pada tahun 1993 dan secara bertahap mengikuti polandia dan menggunakan model shock therapy sebagai sebuah upaya untuk berubah menjadi pasar ekonomi. Meskipun berjalan dengan sukses beberapa tahun pertama, Republik Ceko mendapatkan masalah dengan mata uangnya pada tahun 1996, yang mana membutuhkan keputusan kebijakan uang ketat. Perekonomian masih menderita karena defisit





keuangan besar dan inflasi yang terus meningkat. Tetapi banyak orang merasa Republik Ceko telah berhasil mentransisi dirinya ke pasar ekonomi, hal ini dibuktikan dengan masuknya mereka ke Uni Eropa pada tahun 2004.

Republik Ceko memperkenalkan sistem akuntansi dan pajak yang baru pada tahun 1993. seperti polandia, standar ini masih dibuat oleh menteri keuangan, tetapi mereka lebih fokus ke standar ekonomi yang dibawa pasar. Republik Ceko sekarang bekerja untuk menghilangkan perbedaan antara peraturan akuntansi Ceko dengan IFRS menggunakan aturan Ceko.

Seperti Polandia, hak masuk Republik Ceko ke Uni Eropa merupakan langkah besar untuk negara ini karena persyaratannya yang berat. Sebagai tambahan ini menggambarkan kesuksesan negara ini untuk pasar ekonomi. Meskipun keterpurukan ekonomi masih ada. Sebagai bagian dari Uni Eropa, republik ceko mengadopsi IFRS pada tahun 2005. Tantangan Republik Ceko pada saat ini adalah untuk bertahan dengan perubahan yang cepat tanpa manajemen senior. Perubahan menuju IFRS membutuhkan banyak perjuangan dari seluruh perusahaan untuk menggunakan sistem baru dalam proses pengungkapan perusahaan.



## BAB VII

### **PERMASALAHAN SEPUTAR KERUGIAN KEUANGAN NEGARA (TINJAUAN DARI PERSPEKTIF PEMBUKTIAN HUKUM PIDANA)**



#### **A. PENDAHULUAN**

Berlakunya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan tonggak berjalannya otonomi daerah, yang merupakan awal pendelegasian wewenang dari pemerintah pusat (sentralistik) kepada pemerintah daerah (otonomi), yang selanjutnya dirubah dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, selanjutnya dirubah dengan UU No. 23 Tahun 2014, dan yang terakhir adalah UU No. 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 23 Tahun 2014. Pemerintah daerah sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (vide Pasal 2 ayat (1) dan (2) UU No. 32 Tahun 2004). Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintah pusat yang meliputi urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta urusan agama (Vide Pasal 10 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004). Urusan yustisi (peradilan) adalah urusan pemerintahan pusat, yang dalam prakteknya di daerah masih terdapat perbedaan



persepsi dalam masalah penegakan hukum khususnya dalam upaya pemerintah melakukan pemberantasan korupsi. Berbagai hal tentang ketentuan normatif mengenai unsur-unsur pasal yang diatur dalam UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi masih sering terjadi perbedaan penafsiran baik antara aparat penegak hukum di daerah (Polisi, Jaksa dan Hakim) sendiri maupun dengan para pejabat di daerah. Hal tersebut merupakan persoalan yang perlu dikaji kembali sehingga dapat diformulasikan model penegakan hukum di daerah agar lebih efisien dan efektif karena tidak terjadinya bolak-baliknya penanganan perkara tindak pidana korupsi.

## B. PENGERTIAN KORUPSI

Korupsi dalam bahasa Latin disebut *Corruptio - corruptus*, dalam bahasa Belanda disebut *corruptie*, dalam Bahasa Inggris disebut *corruption*, dalam bahasa Sansekerta didalam Naskah Kuno Negara Kertagama tersebut *corrupt* arti harfiahnya menunjukkan kepada perbuatan yang **rusak, busuk, bejat, tidak jujur** yang disangkutpautkan dengan keuangan. Korupsi menurut *Henry Campbell Black* dalam *Black's Law Dictionary* adalah suatu perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk memberikan suatu keuntungan yang tidak sesuai dengan kewajiban resmi dan hak-hak dari pihak-pihak lain, secara salah menggunakan jabatannya atau karakternya untuk mendapatkan suatu keuntungan untuk dirinya sendiri atau untuk orang lain, bersamaan dengan kewajibannya dan hak-hak dari pihak lain.. Dalam pengertian lain, korupsi dapat diartikan sebagai "perilaku tidak mematuhi prinsip", dilakukan oleh perorangan di sektor swasta atau pejabat



publik. Dan keputusan dibuat berdasarkan hubungan pribadi atau keluarga, korupsi akan timbul, termasuk juga konflik kepentingan dan nepotisme.. Terlepas dari berbagai ragam pengertian korupsi diatas, secara yuridis, pengertian korupsi, baik arti maupun jenisnya telah dirumuskan, di dalam Undang- undang Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Undang-undang sebelumnya, yaitu Undang-undang Nomor 3 Tahun 1971. Dalam pengertian yuridis, pengertian korupsi tidak hanya terbatas kepada perbuatan yang memenuhi rumusan delik dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, tetapi meliputi juga perbuatan-perbuatan yang memenuhi rumusan delik, yang merugikan masyarakat atau orang perseorangan. Oleh karena itu, rumusannya dapat dikelompokkan sebagai berikut :

1. Kelompok delik yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.
2. Kelompok delik penyuapan, baik aktif (yang menyuap) maupun pasif (yang disuap).
3. Kelompok delik pengelapan.
4. Kelompok delik pemerasan dalam jabatan (*knevelarij, extortion*).
5. Kelompok delik yang berkaitan dengan pemborongan, leveransir dan rekanan.

### **C. KAIDAH-KAIDAH DALAM PENYELENGGARAAN KEUANGAN NEGARA**

Presiden telah mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2004 tanggal 9 Desember 2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi, yang



menginstruksikan kepada para Gubernur dan Bupati/Walikota untuk :

1. Menerapkan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik di lingkungan pemerintah daerah.
2. Meningkatkan pelayanan publik dan meniadakan pungutan liar dalam pelaksanaannya.
3. Bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan pencegahan terhadap kemungkinan terjadi kebocoran keuangan negara baik yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Berbagai kalangan menganggap korupsi sepertinya sudah merasuk di seluruh lini kehidupan, menjadi suatu sistem dan menyatu dengan penyelenggaraan pemerintahan negara, termasuk juga pemerintahan di daerah. Menurut Patrick Glynn, Stephen J. Korbin dan Moises Naim yang menyebabkan meningkatnya aktivitas korupsi, baik yang sesungguhnya maupun yang dirasakan ada di beberapa negara, karena terjadinya perubahan politik yang sistematis, sehingga memperlemah atau menghancurkan tidak saja lembaga sosial dan politik, tetapi juga hukum

Sebenarnya ada kaidah-kaidah yang seharusnya dijadikan acuan berupa produk legislasi, seperti Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), yang merupakan landasan fundamental dalam penyelenggaraan negara, lebih-lebih dalam hal pengelolaan keuangan negara, yang berimplikasi pula kepada penyelenggaraan pemerintahan di daerah.



Di dalam Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari KKN, digariskan kaidah-kaidah yang harus dipatuhi di dalam penyelenggaraan negara, terutama terkait pengelolaan keuangan negara, antara lain :

1. Asas kepentingan umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif;
2. Asas proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara;
3. Asas akuntabilitas, yaitu 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 yang berlaku.

Bahkan, dalam perkembangan selanjutnya untuk mendukung terwujudnya *clean government*, Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara telah menjabarkan aturan pokok yang terdapat dalam pasal 23C Undang-Undang Dasar 1945 ke dalam asas-asas umum, baik asas-asas yang telah lama di kenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan dan asas spesialisasi maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practise* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain :

1. Akuntabilitas berorientasi pada hasil ( *outcome* );
2. Profesionalitas;
3. Proporsionalitas;



4. Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara;
5. Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Selain itu, di dalam pasal 3 ayat 1 Undang-Undang tersebut juga ditegaskan bahwa " *keuangan negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan* ".

Demikian pula dalam asas umum pasal 3 ayat (3) Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara " *setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pengeluaran atas beban APBN/APBD jika anggaran untuk membiayai pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia* ".

Asas-asas umum tersebut harus menjadi acuan dalam setiap pengelolaan keuangan negara, untuk menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah sebagaimana telah dirumuskan dalam Bab VI Undang-Undang dasar 1945. Dengan diadutnya asas-asas umum di dalam produk-produk legislasi tersebut, sekaligus dimaksudkan untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sejalan dengan hal di atas, upaya lain yang dapat dilakukan untuk mengurangi korupsi di lingkungan pejabat pemerintahan daerah adalah dengan meningkatkan integritas nasional. Memperkenalkan sistem integritas nasional di semua lapisan masyarakat sangat penting bagi proses reformasi dan hendaknya dilakukan secara berkesinambungan. Pendekatan ini penting artinya agar tujuan pembangunan dapat dicapai. Menurut Jeremy



Pope, tujuan yang hendak dicapai adalah melalui pendekatan, dengan memperhatikan antara lain :

- Pelayanan publik yang efisien dan efektif, dan menyumbang pada pembangunan berkelanjutan;
- Pemerintahan yang berjalan berdasarkan hukum, yang melindungi warga masyarakat dari kekuasaan sewenang-wenang (termasuk dari pelanggaran hak asasi manusia); dan
- Strategi pembangunan yang menghasilkan manfaat bagi negara secara keseluruhan, termasuk rakyatnya yang paling miskin dan tidak berdaya, bukan hanya bagi para elit.

Dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah bahwa semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dicatat dan dikelola dalam APBD, kemudian disebutkan pula dalam Pasal 21 bahwa anggaran pengeluaran dalam APBD tidak boleh melebihi anggaran penerimaan. Selanjutnya dalam Penjelasan Undang- Undang Nomor 25 Tahun 1999 dinyatakan pertanggungjawaban dalam rangka desentralisasi dilakukan oleh Kepala Daerah kepada DPRD, berbagai laporan keuangan daerah ditempatkan dalam dokumen daerah agar dapat diketahui oleh masyarakat sehingga terwujud keterbukaan dalam pengelolaan keuangan daerah.

Di dalam pasal 20 Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memuat asas-asas penyelenggaraan negara :

- a. asas kepastian hukum ;
- b. asas tertib penyelenggaraan negara ;
- c. asas kepentingan umum ;





- d. asas keterbukaan ;
- e. asas proporsionalitas ;
- f. asas profesionalitas ;
- g. asas akuntabilitas ;
- h. asas efisiensi ;
- i. asas efektivitas.

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 4 dimuat mengenai Asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah yaitu :

Ayat (1) : Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.

Ayat (2) : Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.

Asas-asas umum tersebut harus menjadi kerangka acuan atau *frame of reference* atau *grond idee*, yang merupakan pembatas agar di dalam setiap pengelolaan keuangan negara, dapat lebih terarah dan dipertanggungjawabkan dari berbagai aspek hukum (*situationsgebundenheit* ). Dalam Peraturan Presiden Nomor: 7 Tahun 2005 tentang Penerapan Tata Pemerintahan yang Baik disebutkan bahwa sasaran penciptaan tata kerja pemerintahan yang bersih dan berwibawa adalah terciptanya tata pemerintahan yang baik, bersih, berwibawa, profesional dan bertanggung jawab, yang diwujudkan dengan sosok dan perilaku



birokrasi yang efisien dan efektif serta dapat memberikan pelayanan prima kepada seluruh masyarakat.

#### **D. KERUGIAN KEUANGAN NEGARA DALAM PERSPEKTIF PEMBUKTIAN HUKUM PIDANA**

Pada awalnya penyebab korupsi adalah kemiskinan, sehingga kemiskinan menjadi akar dari masalah korupsi, hal ini terlihat dari ketidakseimbangan pendapatan dan pengeluaran konsumtif dari penyelenggara Negara. Namun paradigma tersebut telah bergeser karena ternyata perbuatan korupsi itu sendiri telah mengarah pada sektor swasta (konglomerat) dan birokrat tinggi yang level kehidupannya telah bergelimang dengan kekayaan.

Secara umum dan sederhana korupsi dapat diartikan sebagai penyalahgunaan kekuasaan / kepercayaan untuk keuntungan pribadi. Pengertian korupsi juga mencakup perilaku pejabat-pejabat di sektor publik, baik politisi maupun pegawai negeri, yang memperkaya diri mereka secara tidak pantas dan melanggar hukum, atau orang-orang yang dekat dengan pejabat birokrasi dengan menyalahgunakan kekuasaan yang dipercayakan pada mereka. Kehidupan korupsi dalam konteks pelayanan publik ini merupakan perbuatan "korupsi administrasi" dengan fokus pada kegiatan perorangan yang memegang kontrol dalam kedudukannya sebagai pejabat publik, sebagai pembuat kebijakan atau sebagai pegawai birokrasi pemerintah, atas berbagai kegiatan atau keputusan. Dengan makin meluasnya proyek swastanisasi perusahaan negara dan pengalihan kegiatan yang selama ini dipandang masuk dalam lingkup tugas pemerintah ke sektor swasta, dan monopoli penuh atau setengah penuh



penyediaan barang publik oleh sektor swasta (misalnya: air, listrik, telkom), maka perbuatan korupsi telah merambah juga pada sektor swasta di luar dan di dalam hubungan kerja sektor swasta dengan sektor publik, sehingga perbuatan korupsi kedua sektor ini membawa dampak negatif terhadap kepentingan publik.

Pada jaman Belanda belum ada aturan khusus yang mengatur perbuatan korupsi, sehingga setiap perbuatan pegawai negeri yang dianggap koruptif tersebut diatur dalam KUHP Belanda yang dikenal dengan *Wetboek van Strafrecht* (WVS). Dalam jaman awal kemerdekaan sampai kepada dibentuknya Undang-undang Nomor 24 Prp tahun 1960, pengaturan tentang perbuatan yang koruptif itu diatur dalam KUHP Bab VIII Pasal 209, 210, 387, 388, dan Bab XXVIII Pasal 415, 416, 417, 418, 419, 420, 423, 424, 425, 435.

Selanjutnya dengan Undang-undang Nomor 24 Prp tahun 1960 dikeluarkan ketentuan tentang Pengusutan, Penuntutan Dan Pemeriksaan Tindak Pidana Korupsi. Dalam Undang-undang Nomor 24 Prp tahun 1960 perbuatan korupsi itu dirumuskan dalam 2 hal yaitu : a. Barang siapa, dengan melawan hukum, melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain, atau suatu badan yang secara langsung atau tidak langsung, merugikan keuangan negara dan atau perekonomian negara, atau diketahui atau patut disangka olehnya bahwa perbuatan tersebut merugikan keuangan negara atau perekonomian negara; b. Barang siapa dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu badan, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan



yang secara langsung atau tidak langsung dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Perumusan tindak pidana korupsi dalam Undang-undang Nomor 24 Prp tahun 1960 disyaratkan bahwa perbuatan tersebut harus dengan adanya kejahatan atau pelanggaran yang dilakukan orang yang bersangkutan. Sesuai perkembangan masyarakat, khususnya dalam rangka penyelamatan keuangan dan perekonomian negara untuk terlaksananya program pembangunan nasional, keberadaan Undang-Undang Nomor 24 Prp tahun 1960 dirasakan kurang bermanfaat, karena dalam perkembangannya banyak perbuatan-perbuatan yang bersifat koruptif tidak dapat dipidana berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Prp tahun 1960, oleh karena tidak termasuk dalam perumusan tindak pidana korupsi menurut Undang-undang Nomor 24 Prp tahun 1960, hal mana disebabkan perbuatan korupsi menurut Undang-Undang Nomor 24 Prp tahun 1960 harus didahului dengan adanya perbuatan kejahatan atau pelanggaran. Oleh karena itu dibentuklah Undang-Undang Nomor 3 tahun 1971 yang merumuskan korupsi dalam Pasal 1 (1) sub a,b,c,d,e dan Pasal 2.

Dalam Undang-Undang Nomor 3 tahun 1971 pembuktian unsur melawan hukum tidak lagi harus terlebih dahulu membuktikan adanya perbuatan kejahatan atau pelanggaran. Untuk mencakup perbuatan-perbuatan yang koruptif tetapi tidak dapat dibuktikan adanya kejahatan/ pelanggaran maka menurut Undang-Undang Nomor 3 tahun 1971 *korupsi dirumuskan sedemikian rupa sehingga meliputi perbuatan- perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu badan yang dilakukan "melawan hukum" yang secara langsung atau tidak langsung dapat*



*merugikan keuangan negara dan perekonomian negara atau diketahui atau patut disangka olehnya bahwa perbuatan tersebut merugikan keuangan negara atau perekonomian negara .*

Dari hal tersebut Undang-Undang Nomor 3 tahun 1971 ada yang mengatur jenis tindak pidana korupsi yaitu : Pasal 1 ayat (1) sub a, Pasal 1 ayat (1) sub b UU

8 Nomor 3 tahun 1971, Pasal 1 ayat (1) sub c UU Nomor 3 tahun 1971 eks Pasal 209, Pasal 210, Pasal 387, Pasal 388, Pasal 415, Pasal 416, Pasal 417, Pasal 418, Pasal 419, Pasal 420, Pasal 423, Pasal 425, Pasal 435 KUHP, Pasal 1 ayat (1) sub d UU Nomor 3 tahun 1971, Pasal 1 ayat (1) sub e UU Nomor 3 tahun 1971, Pasal 1 ayat (2) UU Nomor 3 tahun 1971.

Agar dapat menjangkau berbagai modus operandi penyimpangan keuangan negara atau perekonomian negara yang semakin canggih dan rumit, maka tindak pidana korupsi dirumuskan sedemikian rupa sehingga meliputi perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi secara "melawan hukum" dalam pengertian formil dan materil.

Dalam rangka menjangkau modus operandi penyimpangan keuangan negara maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 20 tahun 2001, yang mana dalam Undang-undang tersebut tindak pidana korupsi dirumuskan secara tegas sebagai tindak pidana formil, yang sangat penting untuk pembuktian, karena dengan rumusan secara formil yang dianut oleh Undang-undang ini, meskipun hasil korupsi telah dikembalikan kepada negara pelaku tindak pidana korupsi tetap diajukan ke pengadilan dan tetap dipidana.



Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 ada mengatur jenis tindak pidana korupsi yaitu : Pasal 2 ayat (1) . Pasal 3, Pasal 5, UU Nomor 31 tahun 1999 eks Pasal 209 KUHP , Pasal 6 UU Nomor 31 tahun 1999 eks pasal 210 KUHP, Pasal 7 UU Nomor 31 tahun 1999 eks pasal 387 KUHP dan pasal 388 KUHP, Pasal 8 UU Nomor 31 tahun 1999 eks pasal 415 KUHP, Pasal 9 UU Nomor 31 tahun 1999 eks pasal 416 KUHP, Pasal 10 UU Nomor 31 tahun 1999 eks pasal 417 KUHP, Pasal 11 UU Nomor 31 tahun 1999 eks pasal 418 KUHP, Pasal 12 UU Nomor 31 tahun 1999 eks pasal 419, 420, 423, 425, 435 KUHP, Pasal 13 UU Nomor 31 tahun 1999, Pasal 14 UU Nomor 31 tahun 1999, dan Pasal 15 UU Nomor 31 tahun 1999.

Undang-undang Nomor 20 tahun 2001 mengatur jenis tindak pidana korupsi yaitu : Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10 , Pasal 11, Pasal 12, Pasal 12 A, Pasal 12 B UU Nomor 20 tahun 2001.

Dari hal tersebut jelas kelihatan bahwa penerapan Pasal 2 dan 3 UU Nomor 31 Tahun 1999 mudah membuktikan namun mengandung multitafsir, akan tetapi Pasal yang lainnya sangat susah membuktikan tetapi tidak multitafsir.

Unsur "melawan hukum" (vide Pasal 2 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001) dan unsur "menyalahgunakan wewenang kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan" (vide Pasal 3 vide Pasal 2 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001) seringkali terjadi kekeliruan pemahaman antara kedua unsur tersebut.

Unsur melawan hukum (*wederechtelijke*) dapat dikualifikasikan sebagai melawan hukum formil maupun materiil. Sifat melawan hukum formil artinya perbuatan



pelaku bertentangan dengan ketentuan hukum formal seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri dan lain-lain. Perlu diingat pula bahwa peraturan yang formal yang dilanggar tersebut tidaklah perlu harus memuat sanksi pidana. Misalnya, Peraturan Presiden tidaklah memuat sanksi pidana, namun terlanggarnya ketentuan tersebut sudah dapat untuk membuktikan unsur melawan hukum. Pengertian Hukum ( *recht* ) lebih luas dari pada Undang- Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan lain-lain sebagai hukum tertulis, karena di dalamnya juga memuat pengertian hukum tak tertulis seperti kebiasaan, kepatantasan dan kesusilaan di masyarakat. Pelanggaran terhadap kebiasaan, kepatantasan dan kesusilaan merupakan sifat melawan hukum materii, yang dalam praktek peradilan di Indonesia dapat **berfungsi positif** (sebagai alasan untuk menghukum) seperti dalam kasus R. Sonson Natalegawa (Yurisprudensi MA RI No.275K/Pid/1983 tanggal 29 Desember 1983), dan dapat **berfungsi negatif** (sebagai alasan untuk meniadakan hukuman/membebasikan) seperti dalam kasus Machrus Effendi (Yurisprudensi MA RI No.42K/Kr/1965 tanggal 8 Januari 1966).

Untuk kasus "menyalahgunakan wewenang, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan" adalah terlanggarnya/disalahgunakannya wewenang yang dimiliki oleh pelaku tindak pidana. Formulasi "wewenang" dapat terlihat dari berbagai peraturan formil yang mengatur kewenangan seorang pemangku jabatan tertentu. Peraturan tersebut bisa berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, Peraturan /



Keputusan Menteri, Peraturan / Keputusan Gubernur, Peraturan/Keputusan Gubernur Bank Indonesia dan lain-lain yang memberikan kewenangan tertentu kepada seseorang atau kelompok orang untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu di dalam jabatan atau kedudukannya.

Pengertian "*sifat melawan hukum formil*" sering dirancukan dengan pengertian "*menyalahgunakan wewenang*" padahal itu jelas berbeda, sebab sifat melawan hukum formil bisa dilakukan oleh setiap orang sedangkan *menyalahgunakan wewenang hanya bisa dilakukan oleh seseorang yang mempunyai kewenangan dan kapasitas tertentu yang ditetapkan secara tertulis oleh suatu peraturan formil (tertulis)*. Hal tersebut perlu difahami secara benar karena akan berkaitan dengan masalah pengumpulan alat bukti dan pembuktiannya di depan persidangan.

Selain itu, ada aparat hukum yang berpendapat bahwa kesalahan seorang pegawai negeri yang termasuk dalam lingkup hukum administrasi yang berakibat merugikan keuangan negara bukan termasuk tindak pidana korupsi namun merupakan kesalahan administrasi (kesalahan prosedur) yang seharusnya diselesaikan melalui jalur administrasi dengan menerapkan sanksi administrasi berupa pembayaran ganti rugi. Padahal, unsur melawan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) UU No 31 Tahun 1999 jo UU No 20 Tahun 2001 bukan hanya sifat melawan hukum dalam arti pidana, namun juga mencakup melawan hukum administrasi. Dengan demikian, kesalahan atau pelanggaran terhadap hukum administrasi dapat





10 diadopsi ke dalam sifat melawan hukum sebagaimana dimaksud dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, apabila dari kesalahan administrasi tersebut telah menimbulkan kerugian keuangan negara atau perekonomian negara.

Demikian juga dengan unsur " *memperkaya diri atau orang lain atau suatu korporasi* " (vide Pasal 2 ayat (1) UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No 20 tahun 2001) dan unsur " *dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi* " (vide Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No 20 tahun 2001), merupakan unsur yang **bersifat alternatif** sehingga tidak perlu pelaku tindak pidana korupsi harus menikmati sendiri uang hasil tindak pidana korupsi karena cukup si pelaku *memperkaya orang lain atau menguntungkan orang lain* . Unsur " *memperkaya diri atau orang lain atau suatu korporasi* " lebih sulit membuktikannya karena harus dapat dibuktikan tentang bertambahnya kekayaan pelaku korupsi sebelum dan sesudah perbuatan korupsi dilakukan. Namun secara teoritis, unsur "memperkaya diri..." sudah dapat dibuktikan dengan dapat dibuktikannya bahwa pelaku tindak pidana korupsi berpola hidup mewah dalam kehidupan sehari-harinya. Sedangkan unsur "menguntungkan diri atau orang lain atau suatu korporasi", artinya pada adanya fasilitas atau kemudahan sebagai akibat dari perbuatan menyalahgunakan wewenang.

Mengenai unsur " *merugikan keuangan negara* " aparat penegak hukum memang bekerjasama dengan instansi terkait yaitu BPK atau BPKP yang membantu penyidik menghitung kerugian negara. Dalam perkembangan hasil audit BPK dan BPKP akhir-akhir ini, terlihat secara fakta hasil audit BPK atau BPKP ini sudah



mengarah pada audit adanya "melawan hukum" yang bukan merupakan "zona wewenangnya". Kewenangan BPK atau BPKP dalam melakukan audit adalah dalam *zona accounting* , sehingga tidak perlu jauh sampai mencari adanya perbuatan melawan hukum atau tidak, karena itu merupakan kewenangan Penyidik dan Penuntut Umum Dalam hal unsur " *kerugian keuangan negara* ", konstruksi Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 31 Tahun 1999 dihubungkan dengan UU Nomor 1 Tahun 2004 harus dilihat secara komprehensif, dengan mengkaji sejauh mana hubungan pengembalian kerugian negara dengan perbuatan melawan hukum yang dilakukannya. Pengembalian kerugian negara setelah hasil pemeriksaan yang dilakukan BPK tidak serta merta BPK tidak perlu melaporkannya kepada instansi yang berwenang. Dengan demikian setiap temuan adanya kerugian negara oleh BPK dari hasil audit yang dilakukannya harus dilaporkan kepada instansi yang berwenang (Kejaksaan, POLRI) untuk melihat apakah terjadinya kerugian negara yang dikembalikan tersebut merupakan suatu perbuatan melawan hukum atau tidak.

Kalau kita melihat Pasal 64 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 2004 disana dikatakan " *Bendahara, Pegawai Negeri bukan bendahara dan pejabat lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara/daerah dapat dikenakan sanksi administrasi dan/atau sanksi pidana*". Dari hal tersebut jelas terlihat bahwa walaupun telah dilakukan pengembalian kerugian negara maka masih dimungkinkan untuk diproses melalui pidana. Dengan demikian secara aspek pidana setiap hasil audit BPK harus dilaporkan kepada instansi berwenang (Kejaksaan dan POLRI) terlepas apakah kerugian negara sudah



dikembalikan atau tidak, karena untuk melihat apakah terjadinya kerugian negara tersebut diakibatkan adanya perbuatan melawan hukum atau tidak merupakan wewenang Penyidik, yang mana secara " *dominis litis* " eks Pasal 139 KUHAP Jaksa yang menentukan dapat tidaknya perkara tersebut dilimpahkan ke Pengadilan.

Kerancuan juga terjadi dalam pembukian unsur "kerugian keuangan negara". Adakalanya dalam praktek peradilan telah terbukti unsur "kerugian keuangan negara", namun, unsur memperkaya diri atau orang lain atau suatu korporasi (Pasal 2 ayat (1)), atau unsur "menguntungkan diri atau orang lain atau suatu korporasi" tidak terbukti. Hal tersebut dijadikan alasan untuk membebaskan tersangka tindak pidana korupsi. Kesalahan konstruksi yuridis demikian agaknya menghambat proses penegakan hukum. Semestinya dengan terbuक्तinya unsur kerugian negara, berarti telah ada uang atau kekayaan negara yang hilang. Hal tersebut memastikan bahwa tersangka telah memperkaya diri atau orang lain atau suatu korporasi, atau tersangka telah menguntungkan diri atau orang lain atau suatu korporasi, dengan uang atau kekayaan negara yang telah terbukti hilang tadi. Dengan demikian, terbuक्तinya unsur kerugian keuangan negara dalam suatu persidangan, dapat dikatakan bahwa unsur memperkaya diri atau orang lain atau suatu korporasi, atau telah menguntungkan diri atau orang lain atau suatu korporasi, juga telah dapat dibuktikan. Apabila tidak demikian, maka terjadi konstruksi yuridis yang tidak logis. Kemana uang atau kekayaan negara yang hilang tersebut?

Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 diatur mengenai pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah, yang dalam prakteknya dilakukan oleh aparat



pengawas internal yang terwadahi dalam Badan Pengawas Daerah (BAWASDA) baik di pemerintahan Propinsi maupun Kabupaten/Kota. Hasil pembinaan dan pengawasan dapat digunakan sebagai bahan pemeriksaan oleh badan Pemeriksa Keuangan (BPK (Pasal 221 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah). Dengan demikian dalam penegakkan hukum di daerah khususnya dalam upaya pemerintah melakukan pemberantasan korupsi, selayaknya BAWASDA dilibatkan dalam upaya pemberantasan korupsi dalam perspektif preventif administratif.

## **E. PENUTUP**

1. Para Pejabat di Daerah hendaknya dapat menciptakan pemerintahan yang bersih transparan dan akuntabel, serta tidak mentolerir segala bentuk KKN. Untuk mendukung penegakan hukum di daerah, khususnya dalam upaya pemerintah memberantas KKN.
2. Penegakan hukum di daerah, khususnya dalam pemberantasan korupsi masih terjadi perbedaan persepsi dalam memahami unsur-unsur tindak pidana korupsi terutama Pasal 2 (1) dan Pasal 3 UU No. 31 Tahun 1999 jo UU No. 20 tahun 2001.
3. Perlunya seluruh aparat penegak hukum di daerah dan pejabat di daerah untuk meningkatkan kerjasama dan koordinasi, sehingga adanya persepsi yang sama dalam memahami unsur-unsur tindak pidana korupsi.
4. Perlunya komitmen yang kuat seluruh aparat penegak hukum dan pejabat di daerah dalam melakukan upaya-upaya pemberantasan korupsi dan pengembalian kerugian negara yang terjadi.



5. Pemberantasan korupsi hendaknya diprioritaskan terhadap proyek-proyek yang menyangkut hajat hidup orang banyak, bernilai besar dan yang bersumber dari APBD dan APBN, sehingga kita dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat dan memperkokoh NKRI

## **F. CARA MENENTUKAN ADANYA KERUGIAN KEUANGAN NEGARA**

Seorang hakim memutuskan seorang terpidana korupsi telah melakukan kerugian negara dan acuan atau poin yang menyebutkan bahwa negara telah mengalami kerugian.

**Definisi kerugian negara** yang terdapat dalam beberapa undang-undang, antara lain adalah sebagai berikut:

### **Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (“UU BPK”):**

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

### **Pasal 1 Angka 22 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (“UU Perbendaharaan Negara”):**

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



**Penjelasan Pasal 32 ayat (1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (“UU 31/1999”):**

*“Yang dimaksud dengan “secara nyata telah ada kerugian keuangan negara” adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk.”*

Dalam **Penjelasan Pasal 59 ayat (1) UU Perbendaharaan Negara** dikatakan bahwa kerugian negara dapat terjadi karena pelanggaran hukum atau kelalaian pejabat negara atau pegawainegeri bukan bendahara dalam rangka pelaksanaan kewenangan administratif atau oleh bendahara dalam rangka pelaksanaan kewenangan kebendaharaan. Penyelesaian kerugian negara perlu segera dilakukan untuk mengembalikan kekayaan negara yang hilang atau berkurang serta meningkatkan disiplin dan tanggung jawab para pegawai negeri/pejabat negara pada umumnya, dan para pengelola keuangan pada khususnya.

Dalam artikel **Kerugian Keuangan Negara Pada Tindak Pidana Korupsi**, dijelaskan bahwa berdasarkan UU BPK dan **Keppres No. 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen** yang menilai/menetapkan ada tidaknya kerugian keuangan negara adalah **Badan Pemeriksa Keuangan (“BPK”)** dan **Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (“BPKP”)**. Adapun perhitungan kerugian negara sendiri bersifat kasuistis, atau dilihat kasus per kasus. Penjelasan lebih lanjut dapat Anda simak dalam artikel tersebut.



Namun, bagaimana jika perkara korupsi tersebut telah sampai pada ranah pengadilan? Bagaimana cara hakim menilai sejauh mana keuangan negara tersebut dikatakan mengalami kerugian? Untuk menjawabnya, kami mengacu pada sebuah contoh kasus yang terdapat dalam artikel **UU Korupsi Menganut Kerugian Negara Dalam Arti Formil**. Artikel tersebut menceritakan tentang soal pertimbangan majelis hakim yang menyatakan unsur “kerugian negara” tidak terbukti dalam kasus kredit yang disalurkan Bank Mandiri kepada PT Cipta Graha Nusantara (CGN) karena perjanjian kredit masih berlangsung hingga September 2007 dan CGN selalu membayar cicilan hutang.

Alasan majelis hakim menyatakan unsur “kerugian negara” tidak terbukti dalam kasus tersebut adalah karena secara substansi, Bank Mandiri tidak mengalami kerugian sehingga negara juga tidak dirugikan. Pendapat majelis hakim ini mengacu pada **Pasal 1 Angka 22 UU Perbendaharaan Negara** yang mensyaratkan adanya kerugian negara yang benar-benar nyata.

Namun, ada pandangan lain yang menyebutkan seharusnya hakim dalam menilai unsur kerugian negara itu tidak berpedoman pada UU Perbendaharaan Negara. Guru Besar Hukum Pidana Universitas Padjajaran **Prof. Komariah Emong Sapardjaja** berpendapat pertimbangan majelis dalam kasus tersebut tidak tepat dan tidak sesuai dengan ketentuan UU 31/1999. Ia mengatakan bahwa UU 31/1999 menganut konsep kerugian negara dalam arti delik formil. Unsur ‘dapat merugikan keuangan negara’ seharusnya diartikan merugikan negara dalam arti langsung maupun tidak langsung. Artinya, suatu tindakan otomatis dapat dianggap merugikan keuangan negara



apabila tindakan tersebut ***berpotensi*** menimbulkan kerugian negara. Jadi, ada atau tidaknya kerugian negara secara riil menjadi tidak penting.

Ketentuan dalam UU Pemberantasan Tipikor yang dimaksud adalah **Pasal 2 ayat (1) UU 31/1999**:  
“..*dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara*”

Di dalam penjelasan pasal di atas dikatakan bahwa kata ‘dapat’ sebelum frasa ‘merugikan keuangan atau perekonomian negara’ menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat.

Masih bersumber dari artikel yang sama, pendapat lain yang senada juga diungkapkan ahli hukum pidana, **Prof. Romli Atmasasmita**. Ia berpendapat majelis hakim seharusnya mengartikan unsur ‘dapat merugikan keuangan negara’ dalam konteks delik formil. Oleh karena itu, kerugian negara secara nyata tidak diperlukan selama didukung oleh bukti-bukti yang mengarah adanya potensi kerugian negara. Dengan digunakannya UU Perbendaharaan Negara, berarti majelis hakim telah menghilangkan makna kata ‘dapat’ dalam unsur ‘dapat merugikan keuangan negara’. Pasalnya, UU Perbendaharaan Negara menganut konsep kerugian negara dalam arti delik materiil, sedangkan UU 31/1999 menganut konsep kerugian negara dalam arti delik formil.

Dari uraian di atas, kami cenderung sependapat dengan para ahli yang menyatakan bahwa unsur “merugikan keuangan negara” itu diartikan dalam konteks delik formil sesuai UU 31/1999, dan bukan delik materiil





seperti dianut UU Perbendaharaan Negara. Hal ini karena adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat. Jadi, apabila perbuatan korupsi itu sudah 'berpotensi' menimbulkan kerugian keuangan negara, hal itu sudah dianggap menimbulkan kerugian keuangan negara.

Dasar hukum:

1. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
3. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
4. Keputusan Presiden No. 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen



## **DALAM PERSPEKTIF UNDANG-UNDANG TINDAK PIDANA KORUPSI**

Undang-undang no 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi , yang berlaku mulai tanggal 16 Agustus 1999 dan telah direvisi dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU nomor 31 Tahun 1999 dimaksudkan untuk menggantikan undang-undang no 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Adapun tujuan yang diemban dalam pengundangan UU TP Korupsi ini adalah harapan untuk dapat memenuhi dan mengantisipasi perkembangan dan kebutuhan hukum bagi masyarakat dalam rangka mencegah dan memberantas secara lebih efektif setiap tindak pidana korupsi yang sangat merugikan keuangan negara, perekonomian negara dan masyarakat pada umumnya.

Disamping hal tersebut, mengingat korupsi di Indonesia terjadi secara sistematis dan meluas sehingga tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah melanggar hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, maka pemberantasan korupsi perlu dilakukan dengan cara luar biasa. Dengan demikian, pemberantasan tindak pidana korupsi harus dilakukan dengan cara yang khusus, antara lain penerapan sistem pembuktian terbalik yakni pembuktian yang dibebankan kepada terdakwa. Istilah keuangan negara dalam undang-undang ini tercantum dalam pasal 2 yang berbunyi: (ayat 1) ; Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 (empat) tahun dan paling lama 20 (duapuluh) tahun dan denda paling sedikit



RP.200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp.1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah);dan pasal 3 yang berbunyi: Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukannya yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara, dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 20 (duapuluh) tahun dan denda paling sedikit RP.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp.1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).Dalam ayat di atas dapat dicermati lebih lanjut yaitu bahwa terdapat 3 pengertian yaitu kegiatan tindak pidana korupsi, pengertian keuangan negara dan perekonomian negara.

Lebih lanjut pengertian keuangan negara disebutkan dalam bagian penjelasan umum undang-undang tindak pidana korupsi yaitu keuangan negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:b. berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik tingkat pusat maupun di daerah, berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

Pada bagian yang sama yaitu penjelasan umum undang-undang no 31 Tahun 1999 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan perekonomian negara adalah kehidupan perekonomian



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

Pengertian terakhir adalah tindak pidana korupsi dimana disampaikan bahwa tindak pidana korupsi adalah:

- Setiap orang yang secara melawan hukum melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.
- Setiap orang yang dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.

Dari uraian diatas dapat dipahami bahwa undang-undang ini bermaksud mengantisipasi penyimpangan keuangan negara atau perekonomian negara yang dirasa semakin canggih dan rumit. Oleh karenanya tindak pidana korupsi yang diatur dirumuskan seluas-luasnya sehingga meliputi perbuatan-perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi secara melawan hukum.

Dalam rumusan diatas pengertian melawan hukum dalam tindak pidana korupsi dapat pula mencakup perbuatan-perbuatan tercela yang menurut perasaan keadilan masyarakat harus dituntut dan dipidana. Sedangkan yang dimaksud dengan merugikan adalah sama artinya dengan menjadi rugi atau menjadi berkurang, sehingga dengan demikian yang dimaksud



dengan unsur merugikan keuangan negara adalah sama artinya dengan menjadi ruginya keuangan negara atau berkurangnya keuangan negara

**a. Putusan pengadilan perihal unsur merugikan keuangan negara dan perekonomian negara**

Sebagai gambaran atas kerugian yang ditanggung oleh negara, disebutkan bahwa jumlah uang ganti rugi per 31 Desember 2006 yang didasarkan putusan pengadilan dan penetapan BPK mencapai Rp.8,198 trilyun dan USD376 juta dan pihak yang harus membayar ganti rugi itu adalah bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, serta pihak ke tiga yang tersebar di berbagai instansi pemerintah pusat, daerah dan BUMN. Untuk kriteria bendahara instansi pemerintah terdapat 378 kasus di lingkungan pemerintah pusat, daerah dan BUMN dan total ganti kerugian adalah RP.137,5 miliar dan USD 960.100 dan telah diselesaikan sebanyak 96 kasus senilai Rp 873,8 juta. Sedangkan kriteria pegawai negeri yang bukan bendahara terdapat 3.306 kasus senilai RP.395,5 miliar dan USD 4,1 juta dan telah selesai Rp.5,4 miliar. Untuk kriteria pihak ketiga terdapat 2.092 kasus senilai Rp.9,498 triliun dan USD 371 juta.

Gambaran kasus diatas memberikan bukti bahwa potensi kerugian yang ditanggung negara cukup besar dan sebenarnya dapat dimanfaatkan untuk kebutuhan penyelenggaraan negara guna mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur.

**b. Kerugian Keuangan Negara dan Korupsi**  
Kerugian Keuangan Negara

Sesuai dengan wilayah hukum yang bersangkutan, pemikiran tentang kerugian dan tuntutan ganti rugi akan berbeda pula. Hukum Perdata masuk ranah hukum privat,



sedangkan Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pidana masuk ranah hukum publik. Penyandingan dari pemikiran yang berbeda tentang kerugian dan tuntutan ganti rugi menurut Hukum Perdata, Hukum Administrasi Negara, dan Hukum Pidana akan menunjukkan titik-titik singgung di antara ketiganya.

Di bidang hukum, kerugian dikaitkan dengan perbuatan melawan hukum. Pemikiran yang menghubungkan kerugian dengan perbuatan melawan hukum (*onrechtmatiggedaad*), tercantum dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer). Pasal ini selengkapnya berbunyi:

Tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahannya untuk menggantikan kerugian tersebut.

### Kerugian menurut Hukum Perdata

Hukum Perdata Bagian 4 mencakup Pasal 1243 sampai dengan Pasal 1252, selengkapnya berjudul “Penggantian Biaya, Kerugian dan Bunga karena tidak dipenuhinya suatu Perikatan “. Judul ini menunjukkan dua hal:

Pertama, ungkapan “Penggantian Biaya, Kerugian dan Bunga” mempunyai makna khas yang akan di bawah ini;

Kedua, ungkapan “Karena Tidak Dipenuhinya Suatu Perikatan” mempunyai makna ganti rugi yang timbul akibat cedera janji (*wanprestatie*). Dalam pasal-pasal tersebut akan ditemukan istilah debitor, kreditor, atau perikatan lainnya (sewa, upah, bunga sepanjang hidup, dan lain-lain). Ini perbedaan penting antara kerugian Negara (dalam



Administrasi Negara) dan kerugian keuangan Negara (dalam Undang-Undang tentang Pemberantasan Tipikor) yang merupakan kerugian di sector publik.

Walaupun konteks kerugian menurut Hukum Perdata ini berbeda, namun ada titik-titik singgung dengan Hukum Administrasi Negara dan Undang-Undang tentang Pemberantasan Tipikor. Ungkapan “Penggantian Biaya, Kerugian dan Bunga” mengandung makna “Kerugian” yang diungkapkan dalam tiga istilah, yaitu Biaya, Kerugian, dan Bunga. Dalam bahasa aslinya (Belanda), konsep ini dikenal sebagai kosten, schaden en interesssen. Ini adalah konsep yang sudah sangat tua, sudah lama dikenal di Negara asalnya.

Buku-buku hukum perdata dalam bahasa Indonesia umumnya mengutip tulisan-tulisan Subekti yang menjelaskan makna kosten, schaden en interesssen. Diantaranya:

Yang dimaksudkan kerugian yang dapat dimintakan penggantian itu, tidak hanya yang berupa biaya-biaya yang sungguh-sungguh telah dikeluarkan (kosten), atau kerugian yang sungguh-sungguh menimpa harta benda si berpiutang (schaden), tetapi juga yang berupa kehilangan keuntungan (interesssen), yaitu keuntungan yang akan didapat seandainya si berutang tidak lalai (winstderving).

Penjelasan istilah kosten, schaden en interesssen secara terpisah-pisah (dalam tiga unsur), dimaksudkan untuk memudahkan pemahaman. Sebagai istilah hukum, kata tersebut merupakan satu kesatuan, dengan makna “kerugian”.



## Kerugian menurut Hukum Administrasi Negara

Undang-Undang tentang Perbendaharaan Negara (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004) memberikan definisi tentang “kerugian” dalam konteks kerugian Negara/daerah. Pasal 1 ayat (22) undang-undang ini berbunyi:

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

Keuangan Negara/daerah yang timbul karena keadaan di luar kemampuan manusia (*force majeure*) tidak dapat dituntut. Kerugian Negara/daerah sebagai akibat perbuatan melawan hukum, dapat dituntut. Paham yang dikemukakan dalam Pasal 1365 KUHP tercermin dalam Kerugian Negara/Daerah yang dapat dituntut.

Para praktisi menafsirkan “nyata dan pasti” sebagai sesuatu yang benar-benar dikeluarkan atau terjadi. Dalam lingkup Undang-Undang Perbendaharaan Negara, penafsiran ini tepat. Misalnya dalam hal kekurangan uang, surat berharga, dan barang. Mudah bagi yang diperiksa dan yang memeriksa (*auditee-auditor*) mencapai kesepakatan tentang “kekurangan yang nyata dan pasti jumlahnya”. Ukurannya objektif atau hampir tidak ada unsur penafsiran yang subjektif.

Kerugian dalam Praktik Hukum Administrasi Negara  
Praktik kerugian antara lain dapat dilihat dari petunjuk yang diterbitkan BPK. Makna kerugian dalam arti Kerugian Negara menurut Petunjuk BPK:





## 2.2 Kerugian Negara

Kerugian Negara adalah berkurangnya kekayaan Negara yang disebabkan oleh sesuatu tindakan melanggar hukum/kelalaian seseorang dan/atau disebabkan suatu keadaan di luar dugaan dan di luar kemampuan manusia (*force majeure*).

## 3.4 Besarnya Jumlah Kerugian Negara

Dalam masalah kerugian Negara pertama-tama perlu diteliti dan dikumpulkan bahan bukti untuk menetapkan besarnya kerugian yang diderita oleh Negara. Dalam penelitian ini perlu diperhatikan bahwa tidak diperkenankan melakukan tuntutan ganti rugi untuk jumlah yang lebih besar daripada kerugian sesungguhnya diderita (Surat Gouvernements Secretaris 30 Agustus 1993 No. 2498/B). Karena itu pada dasarnya besarnya kerugian Negara tidak boleh ditetapkan dengan dikira-kira atau ditaksir.

Ada dua hal yang menarik dari Petunjuk BPK tadi. Pertama, definisi “kerugian” sebagai “berkurangnya aset”. Ini sejalan dengan definisi kerugian dalam ilmu ekonomi (konsep *better-offness* atau *well-offness*) yang akan dibahas di bawah. Kedua, pemahaman bahwa (pada dasarnya) besarnya kerugian Negara tidak boleh ditetapkan dengan dikira-kira atau ditaksir. Ini merupakan salah satu pemaknaan dari istilah “nyata dan pasti jumlahnya” yang dibahas di atas.

Kerugian menurut Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Sampai saat ini ada dua pasal yang paling sering digunakan untuk memidanakan koruptor. Kedua pasal ini mengandung unsure “kerugian keuangan Negara”. Para



praktisi menyebut pasal-pasal ini “pasal sapu jagad” dan “pasal pamungkas”. Selengkapnya, kedua pasal ini berbunyi sebagai berikut:

### **Pasal 2**

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

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

### **Pasal 3**

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

Undang-undang memberikan penjelasan sebagai berikut:

### **Pasal 2 Ayat (1)**

Yang dimaksud dengan “secara melawan hukum” dalam Pasal ini mencakup perbuatan melawan hukum dalam arti formil maupun dalam arti materil, yakni



meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan social dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana. Dalam ketentuan ini, kata “dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan atau perekonomian Negara” menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu ada tidaknya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat.

### **Pasal 2 Ayat (2)**

Yang dimaksud dengan “keadaan tertentu” dalam ketentuan ini adalah keadaan yang dapat dijadikan alasan pemberatan pidana bagi pelaku tindak pidana korupsi yaitu apabila tindak pidana tersebut dilakukan terhadap dana-dana yang diperuntukkan bagi penanggulangan keadaan bahaya, bencana alam nasional, penanggulangan akibat kerusakan social yang meluas, penanggulangan krisis ekonomi dan moneter, dan pengurangan tindak pidana korupsi.

### **Pasal 3**

Kata “dapat” dalam ketentuan ini diartikan sama dengan penjelasan Pasal 2.

Perumusan dalam pasal-pasal di atas berkenaan dengan kerugian keuangan dan perekonomian Negara, sangat tegas. Perumusannya menggunakan frasa “dapat” artinya kerugian Negara bisa sudah terjadi, atau mempunyai potensi (“dapat”) terjadi.

Contoh kasus: tindak pidana korupsi di perbankan (bank BUMN), Pimpinan bank terbukti dengan sengaja tidak mematuhi prosedur pemberian pinjaman. Sebagai



akibatnya, tingkat kolektibilitas pinjaman tersebut turun tajam. Pinjaman itu belum jatuh tempo. Apakah sudah ada kerugian Negara? Kalau menggunakan rumusan “dapat merugikan keuangan Negara”, jawabannya jelas Ya, ada kerugian Negara.

Kerugian dalam Praktik Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Kerugian dalam Praktik Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dapat dilihat dalam petunjuk BPKP.

Petunjuk BPKP

Petunjuk (PSP) yang diterbitkan BPKP menjelaskan:

Pengertian Pemeriksaan Khusus yang dimaksud dalam buku petunjuk ini, adalah pemeriksaan yang dilakukan terhadap kasus penyimpangan yang menimbulkan kerugian keuangan/kekayaan Negara dan/atau perekonomian Negara, sehingga pada akhirnya dapat ditarik kesimpulan mengenai ada tidaknya indikasi TPK ataupun Perdata pada kasus yang bersangkutan;

Sedangkan pengertian kerugian keuangan/kekayaan Negara yang dimaksud dalam buku petunjuk ini adalah suatu kerugian Negara yang tidak hanya bersifat riil yaitu yang belum terjadi seperti adanya pendapatan Negara yang akan diterima dan lain sebagainya.

Meskipun pada praktik hukum saat ini, para praktisi hukum seperti hakim maupun jaksa sebagian besar hampir selalu berpendapat bahwa yang dianggap sebagai kerugian Negara adalah kerugian yang bersifat riil, namun pengungkapan kerugian yang bersifat potensial haruslah tetap dilakukan oleh pihak BPKP.



Alasan utama dilakukan pengungkapan kerugian yang bersifat potensial di atas, adalah mengondisikan dan menyadarkan para penegak hukum bahwa suatu kerugian Negara yang benar-benar merugikan Negara adalah sedemikian luas tidak terbatas pada pengertian kerugian menurut asas kas, tetapi juga berdasarkan atas akuntansi lain yang dianut oleh suatu entitas.

Petunjuk BPKP menunjukkan langkah maju dalam pemikiran dan pemahaman mengenai kerugian Negara, yang dikembangkan BPKP, sekalipun masih memakai kerangka Undang-Undang Pemberantasan Tipikor yang lama. Petunjuk BPKP mengarahkan para auditor dan akuntan forensic BPKP ke pengungkapan kerugian Negara yang bersifat potensial, di samping kerugian yang nyata atau riil.

Titik Singgung Hukum Perdata, Hukum Administrasi Negara, dan Hukum Pidana

Di atas sudah dibahas pengertian kerugian menurut Hukum Perdata, Hukum Administrasi Negara (Undang-Undang Perbendaharaan Negara), dan Hukum Pidana (Undang-Undang Pemberantasan Tipikor). Ketiga sumber hukum tersebut masing-masing memberikan makna khusus mengenai kerugian Negara, kerugian keuangan Negara, dan kerugian.

Meskipun terdapat perbedaan-perbedaan, juga ada titik-titik singgung di antara ketiganya dalam pengaturan mengenai ganti rugi.

Titik-titik singgung antara Pasal 1365 KUHPer, Undang-Undang Perbendaharaan Negara (UU No.1 Tahun 2004), dan UU Pemberantasan Tipikor (UU No.31 Tahun 1999 jo. UU No.20 Tahun 2001) tercermin dalam:



Pasal 32 UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 yang sudah dikutip di atas.

Pasal 64 UU Nomor 1 Tahun 2004 yang berbunyi:

- Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, dan pejabat lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian Negara/daerah dapat dikenai sanksi administratif dan/atau sanksi pidana.
- Putusan pidana tidak membebaskan dari tuntutan ganti rugi.
- Pasal 4 UU Nomor 31 Tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 yang berbunyi:
- Pengembalian kerugian keuangan Negara atau perekonomian Negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3.

### **Beberapa Sudut Pandang tentang Keuangan Negara**

Ada beberapa cara memandang Keuangan Negara. Kita bisa melihatnya sebagai bagian dari suatu perekonomian; ada sektor publik (sektor pemerintah) dan sektor privat (sektor swasta).

Dikotomi sektor pemerintah versus sektor swasta semata-mata melihat siapa penyelenggara kegiatan ekonomi yang bersangkutan. Kalau penyelenggaranya pemerintah, kita menyebutnya sektor publik atau sektor pemerintah. Sebaliknya, kalau penyelenggaranya swasta, kita menyebutnya sektor privat atau sektor swasta.

Apakah suatu usaha harus diselenggarakan oleh Pemerintah? Berbagai usaha dikerjakan oleh kedua sektor, seperti bank, bus kota, sekolah, rumah sakit, pengadaan listrik, air minum, dan lain-lain.



Ada sudut pandang lain. Negara atau pemerintah hanya menghasilkan public goods seperti pertahanan dan keamanan, pengadilan, pengaturan dan pengawasan lingkungan hidup, dan sebagainya; disamping kegiatan penyelenggaraan Negara lainnya seperti mengeluarkan dan mengedarkan uang, memungut pajak, memungut bea dan cukai, dan lain-lain. Negara hanya menyediakan barang dan jasa tertentu yang kalau diserahkan kepada mekanisme pasar, penyelenggaraan Negara tidak berfungsi, terganggu, atau tidak efisien.

### **Keuangan Negara menurut Undang-Undang Tipikor**

Pengertian mengenai apa yang dimaksud dengan Keuangan Negara dapat ditemukan dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tanggal 29 Maret 1971 (UU tentang Pemberantasan Tipikor). Penjelasan undang-undang itu mengatakan:

Keuangan Negara seperti yang dimaksud undang-undang ini meliputi juga keuangan daerah atau suatu badan/badan hukum yang menggunakan modal atau kelonggaran-kelonggaran dari Negara atau masyarakat dengan dana-dana yang diperoleh dari masyarakat tersebut untuk kepentingan social, kemanusiaan, dan lain-lain.

Tidak termasuk keuangan Negara dalam undang-undang ini adalah keuangan dari badan/badan hukum yang seluruh modalnya diperoleh dari swasta misalnya PT, Firma, CV, dan lain-lain.

Dengan berjalannya waktu, penjelasan ini tentunya tidak memadai lagi. Banyak perubahan terjadi dalam pengelolaan keuangan Negara sejak tahun 1971. Ada paket undang-undang keuangan Negara yang



menggantikan ketentuan perundang-undangan yang diwarisi dari zaman Hindia Belanda. Ada pergeseran dari Pusat ke Daerah, dengan Otonomi Daerah. Ada pergeseran kekuasaan dari Eksekutif ke Legislatif. Ada desaknya yang kuat ke arah keterbukaan dan kebijakan fiskal yang bertanggungjawab. Dengan bertambah kompleksnya keuangan Negara, kerawanan akan terjadinya tindak pidana korupsi juga meningkat.

Keuangan Negara menurut Undang-Undang Keuangan Negara

Pengertian keuangan Negara menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara secara umum dicantumkan dalam Bab I (Ketentuan Umum), Pasal 1 angka 1:

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

Sementara Pasal 2 menjabarkan isi Pasal 1 angka 1 yang berbunyi:

Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi:

- ✓ Hak Negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- ✓ Kewajiban Negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan Negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- ✓ Penerimaan Negara;
- ✓ Pengeluaran Negara;
- ✓ Penerimaan daerah;
- ✓ Pengeluaran daerah;





- ✓ Kekayaan Negara/daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan Negara/daerah;
- ✓ Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- ✓ Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

## **KORUPSI**

Selayang pandang korupsi di Indonesia diawali dengan beberapa kajian Transparency International (TI). Kajian ini mengenai persepsi tentang korupsi, baik dari sisi permintaan maupun penawaran. Dari sisi permintaan, kita dapat melihat persepsi mengenai korupsi di Indonesia dibandingkan Negara lain dengan menggunakan Corruption Perception Index dan Global Corruption Barometer. Sedangkan dari sisi penawaran, kita akan melihat peringkat 30 negara pengeksportir utama pemberi suap (bribe) dengan menggunakan Bribe Payers' Index. Indonesia tidak termasuk dalam kelompok ini.

Persepsi mengenai berkecamuknya korupsi, selalu dibantah oleh pimpinan lembaga yang "tersengat" oleh laporan TI. Penangkapan, penyadapan percakapan telepon, dan penggeledahan para tersangka pelaku tindak pidana korupsi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di tahun 2008, mengonfirmasi persepsi tersebut.

Sebagai anggota PBB, Indonesia meratifikasi United Nations Convention Against Corruption (UNCAC). Butir-butir penting dari konvensi PBB ini bisa berdampak terhadap perubahan undang-undang pemberantasan tindak pidana



korupsi di kemudian hari. Ada bermacam-macam indikator mengenai korupsi dalam bentuk indeks global. Diantaranya corruption perception index, global corruption barometer, bribe payers index.

#### Tindak Pidana Korupsi (Tipikor)

Undang-Undang No 31 Tahun 1999 Jo Undang-Undang No 20 Tahun 2001 mendefinisikan 30 bentuk tindak pidana korupsi beserta sanksinya. Ke-30 bentuk tipikor ini dibagi menjadi 7 kelompok.

Di bawah ini beberapa tindak pidana lain yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi :

- Mencegah, merintangi, atau menggagalkan secara langsung atau tidak langsung penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan terhadap tersangka, terdakwa, atau saksi dalam perkara korupsi.
- Tidak memberi keterangan atau memberi keterangan yang tidak benar.
- Dalam perkara korupsi, melanggar KUHP pasal 220.

Kasus-kasus tipikor tahun 2008 mengkonfirmasi persepsi yang sudah lama ada mengenai maraknya tipikor di berbagai birokrasi. Kasus-kasus berikut merupakan studi-studi kasus yang menarik :

- Kecenderungan menyelesaikan masalah korupsi dengan korupsi (kasus BLBI atau kasus aliran dan BI).
- Sikap tegas melawan korupsi yang ditunjukkan Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dengan melaporkan gratifikasi yang diterima anggotanya. Selain mencerminkan komitmen nyata partai tersebut, sikap ini membantu penyelidikan tindak pidana korupsi.



- Kombinasi antara informasi pengembalian gratifikasi, informasi lain dari masyarakat, penyadapan, penangkapan dan pengeledahan, memberikan hasil yang prima.
- Umpan balik lembaga-lembaga seperti BPK (misalnya kasus aliran dana BI) dan PPATK (misalnya informasi mengenai cek pelawat yang diterima sejumlah anggota DPR) sangat berperan.
- Peluang korupsi di luar cabang eksekutif, berkenaan dengan kewenangan mengangkat pejabat, hak legislasi, dan perizinan.

### ♣ **Komisi Pemberantasan Korupsi**

KPK dibentuk dengan tujuan meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya pemberantasan tindak pidana korupsi. KPK adalah lembaga Negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.

Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, KPK menganut asas : kepastian hukum, keterbukaan, akuntabilitas, kepentingan umum, dan profesionalitas. KPK bertanggung jawab kepada publik dan menyampaikan laporannya kepada Presiden, DPR dan BPK.

- **Tugas-tugas KPK meliputi kegiatan :**
  - Koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
  - Supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
  - Penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi;



- Pencegahan tindak pidana korupsi;
  - Pemantauan atau monitoring penyelenggaraan pemerintahan Negara.
- **Tugas Koordinasi**
- Dalam melaksanakan tugas koordinasi KPK berwenang :
- Mengkoordinasikan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi;
  - Meletakkan sistem pelaporan dalam kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi;
  - Meminta informasi tentang kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi kepada instansi terkait;
  - Melaksanakan dengar pendapat atau pertemuan dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
  - Meminta laporan instansi terkait mengenai pencegahan tindak pidana korupsi.
- **Tugas Supervisi**
- Dalam melaksanakan tugas supervisi, KPK berwenang :
- Melakukan pengawasan, penelitian atau penelaahan terhadap instansi yang menjalankan tugas dan wewenangnya yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi, dan instansi yang dalam melaksanakan pelayanan publik;
  - Mengambil alih penyidikan atau penuntutan terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang sedang dilakukan oleh kepolisian atau kejaksaan.
- **Tugas Penyelidikan, Penyidikan, dan Penuntutan**
- KPK melaksanakan tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan yang :
- Melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara Negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan



tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh penegak hukum atau penyelenggara Negara;

- Mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat;
- Menyangkut kerugian Negara paling sedikit Rp. 1 Miliar .

#### ➤ **Tugas Pencegahan**

Dalam melaksanakan tugas pencegahan, KPK berwenang :

- Melakukan pendaftaran dan pemeriksaan terhadap laporan harta kekayaan penyelenggaran Negara;
- Menerima laporan dan menetapkan status gratifikasi;
- Menyenggarakan program pendidikan anti korupsi pada setiap jenjang pendidikan;
- Merancang dan mendorong terlaksananya program sosialisasi pemberantasan tindak pidana korupsi;
- Melakukan kampanye anti korupsi kepada masyarakat umum;
- Melakukan kerjasama bilateral atau multilateral dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.

#### ➤ **Tugas Pemantauan (Monitoring)**

Dalam melaksanakan tugas monitoring, KPK berwenang :

- Melakukan pangkajian terhadap system pengelolaan administrasi di semua lembaga Negara dan pemerintah;
- Memberi saran kepada pimpinan lembaga Negara dan pemerintah untuk melakukan perubahan jika berdasarkan hasil pengkajian system pengelolaan administrasi tersebut berpotensi korupsi;
- Melaporkan kepada Presiden Republik Indonesia, DPR dan BPK jika saran KPK mengenai usulan perubahan tersebut tidak diindahkan.



➤ Kewajiban dan Larangan

KPK berkewajiban untuk :

- Memberikan perlindungan terhadap saksi atau pelapor yang menyampaikan laporan ataupun memberikan keterangan mengenai terjadinya tindak pidana korupsi;
- Memberikan informasi kepada masyarakat yang memerlukan atau memberikan bantuan untuk memperoleh data lain yang berkaitan dengan hasil penuntutan tindak pidana korupsi yang ditanganinya;
- Menyusun laporan tahunan dan menyampaikannya kepada Presiden Republik Indonesia, DPR RI dan BPK;
- Menegakkan sumpah jabatan;
- Menjalankan tugas, tanggung jawab, dan wewenangnya berdasarkan asas-asas tersebut di atas.

Pimpinan, Tim Penasihat, dan Pegawai KPK dilarang :

- Mengadakan hubungan langsung atau tidak langsung dengan tersangka atau pihak lain yang ada hubungan dengan perkara tindak pidana korupsi yang ditangani KPK dengan alasan apapun;
- Menangani perkara tindak pidana korupsi yang pelakunya mempunyai hubungan keluarga sedarah atau semenda dalam garis lurus ke atas atau ke bawah sampai derajat ketiga dengan anggota KPK yang bersangkutan;
- Menjabat komisaris atau direksi suatu perseroan, organisasi yayasan, pengawas atau pengurus



koperasi, dan jabatan profesi lainnya atau kegiatan lainnya yang berhubungan dengan jabatan tersebut.

Setiap anggota KPK dan pegawai KPK yang melanggar larangan tersebut di atas, di pidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun. Setiap anggota KPK dan pegawai KPK yang melakukan tindak pidana korupsi, pidananya diperberat dengan menambah satu per tiga dari ancaman pidana pokok.

### ✦ **Kerugian Negara atau Kerugian Keuangan Negara? (Undang-Undang No. 1 Tahun 2004)**

Masalah kerugian negara / kerugian keuangan negara masih menjadi perbedaan sudut pandang dalam memutuskan apakah sebuah tindak merugikan keuangan negara atau merugikan keuangan negara.

Disisi lain menghitung dan menetapkan kerugian negara perlu adanya pemahaman yang benar dan sama tentang kerugian negara. Pemahaman yang benar dan sama akan menjadi kunci pedoman bagi BPK dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan amanat konstitusi.

Kali ini saya coba secara series perspektif pembahasan hak tersebut dari Direktorat Litbang BPK RI, semoga bermanfaat, selamat menyimak:

#### **Pengantar**

Harapan dalam pemberantasan korupsi secara hukum adalah mengandalkan diperlakukannya secara konsisten undang-undang tentang pemberantasan korupsi disamping ketentuan terkait yang bersifat preventif. Fokus pemberantasan korupsi juga harus menempatkan kerugian negara sebagai suatu bentuk pelanggaran hak-hak sosial dan ekonomi secara luas.



Pemikiran dasar mencegah timbulnya kerugian keuangan negara telah dengan sendirinya mendorong agar baik dengan cara pidana atau cara perdata, mengusahakan kembalinya secara maksimal dan cepat seluruh kerugian negara yang ditimbulkan oleh praktik korupsi.

Pemikiran dasar tersebut telah memberi isi serta makna pasal - pasal dalam undang - undang pemberantasan tindak pidana korupsi. Adanya kerugian negara atau perekonomian negara menjadi unsur utama dari delik korupsi.

Dengan demikian undang-undang tentang pemberantasan tindak pidana korupsi tidak semata sebagai alat penegak hukum, tetapi juga penegak keadilan sosial dan ekonomi. Hal ini berarti bukan semata memberi hukuman bagi mereka yang terbukti bersalah dengan hukuman yang seberat-beratnya, melainkan juga agar kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatannya dapat kembali semua dalam waktu yang tidak terlalu lama.

Konsep perhitungan kerugian negara tidak lepas dari pemahaman terhadap objek perhitungan itu sendiri, yaitu kerugian negara. Bahasan ini akan menguraikan mengenai landasan yuridis yang menjadi dasar pemahaman terhadap konsep kerugian negara yang berguna untuk mengidentifikasi seperti apa harapan dari sisi yuridis terhadap praktik pelaksanaan perhitungan kerugian negara.

#### ♣ **Perspektif PKN Berdasarkan Undang-Undang No. 1 Tahun 2004**

Menurut Anggota III BPK Joko Agus Pramono berpendapat jika kerugian keuangan negara lebih





cenderung pada proses tindak pidana korupsi seperti tersebut dalam UU No.1 Tahun 2004 dan UU No.17 Tahun 2003.Sementara Kerugian negara adalah istilah yang sering digunakan oleh BPK dalam menjalankan tugas pemeriksaan.

Menurut Anggota III BPK tersebut, ada hubungan antara kerugian negara dan kerugian keuangan negara.Hubungan tersebut tertera dalam paragraf keenam, butir keenam pada penjelasan umum UU No 1 Tahun 2004, yaitu"Untuk menghindari terjadinya kerugian keuangan negara/darah, akibat tindakan melanggar hukum, atau kelalaian seseorang,dalam undang-undang perbendahraan ini, diatur ketentuan mengenai penyelesaian kerugian negara/daerah".

Proses tersebut dapat dimaknai bahwa proses penyelesaian kerugian negara/daerah di buat dalam konteks menghindari terjadinya kerugian keuangan negara / daerah. Maka efek lanjutan dari kerugian negara/daerah akan menyebabkan terjadinya kerugian keuangan negara/daerah apabila kerugian negara / daerah tersebut tidak diselesaikan.

Selanjutnya difinisi kerugian negara / daerah tidak disebutkan secara spesifik dalam Paket Undang-Undang Keuangan Negara namun istilah keuangan negara telah disebutkan dalam Undang-Undang tersebut.Dari difinisi keuangan negara dapat dijelaskan "istilah kerugian keuangan negara" akan menjadi kerugian terhadap hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang mamupun barang yang dapat dijasikan milik negara yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.



Pengertian kerugian negara berdasarkan perspektif hukum administrasi negara, dapat dilihat dari ketentuan Pasal 1 angka 22 UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan, yaitu kekurangan uang, surat berharga, dan barang, yang nyata dan pasti jumlahnya sebagai akibat perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai.

Dari pengertian diatas, kerugian negara terdiri atas unsur:

1. Pelaku yang dapat dimintakan pertanggungjawaban;
2. Berkurangnya uang, surat berharga dan barang yang nyata dan pasti jumlahnya;
3. Perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai; dan
4. Hubungan sebab – akibat antara perbuatan melawan hukum dan berkurangnya uang, surat berharga dan barang.

Menurut pernyataan dari Ahli Hukum Keuangan Negara, Drs. Siswo Sujanto<sup>2</sup>, dalam hukum administrasi keuangan negara kerugian secara substansi merupakan ekspresi atau perwujudan terjadinya selisih kurang antara fisik dengan buku. Atas dasar pemikiran tersebut kerugian negara memiliki sifat nyata dan merupakan sesuatu yang benar-benar dapat dihitung dengan cara membandingkan antara jumlah yang seharusnya dengan kenyataan.

Hal ini sejalan dengan surat Gouvernements Secretaris tertanggal 30 Agustus 1933 No. 2498/B yang menyatakan bahwa “Dalam masalah kerugian negara, pertama-tama perlu diteliti dan dikumpulkan bahan bukti untuk menetapkan besarnya kerugian yang diderita oleh negara.

Selanjutnya, dalam penelitian dimaksud perlu diperhatikan bahwa tidak diperkenankan melakukan



tuntutan ganti rugi untuk jumlah yang lebih besar dari pada kerugian sesungguhnya yang diderita oleh Negara”. Surat ini menekankan bahwa besaran kerugian negara tidak boleh ditentukan secara perkiraan atau penaksiran. Hal ini sesuai dengan sifat kerugian negara yang nyata dan pasti jumlahnya sebagaimana yang tertuang dalam UU No. 1 Tahun 2004 Pasal 1 angka 22.

Pada prinsipnya, penentuan besaran kerugian negara dilakukan hanya dengan membandingkan kekayaan yang menjadi hak negara dengan kekayaan yang ada dan berkurang akibat perbuatan melawan hukum.

Untuk memperoleh kepastian tentang besaran kerugian negara yang akan ditetapkan dalam proses penyidikan, penyidik kemudian dapat meminta bantuan seorang praktisi yang memiliki pengalaman di bidang pemeriksaan dan menguasai praktik keuangan negara agar dapat menentukan besaran kerugian negara yang telah terjadi secara cermat.

UU No.1 Tahun 2004 juga mengatur ketentuan mengenai penyelesaian kerugian negara sebagai akibat dari tindakan melanggar hukum atau kelalaian seseorang. Pasal 62 ayat (1) menyatakan peran BPK dalam penyelesaian kerugian negara adalah melaksanakan pengenaan ganti kerugian negara terhadap bendahara.

Di samping itu, ayat (2) juga menyatakan bahwa dalam melaksanakan pengenaan kerugian negara sesuai ayat (1), BPK menyelenggarakan pemeriksaan kerugian negara. Apabila dalam pemeriksaan kerugian negara ditemukan adanya unsur pidana maka BPK dapat menindaklanjutinya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.



Empat undang-undang berkaitan dengan kerugian negara. Dalam mencermati masalah kerugian negara kita harus melihat empat undang-undang yaitu :

- i. UU 31 tahun 1999 Tentang PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI (perubahannya UU No 20 tahun 2001),
- ii. UU 17 tahun 2003 mengenai KEUANGAN NEGARA,
- iii. UU No. 1 tahun 2004 mengenai PERBENDAHARAAN NEGARA, dan
- iv. UU 15 tahun 2004 PEMERIKSAAN PENGELOLAAN DAN TANGGUNG JAWAB KEUANGAN NEGARA

### UU No.31 tahun 1999 Tentang PEMBERANTASAN TINDAK PIDANA KORUPSI

#### **Pasal 2**

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

Penjelasan Pasal 2

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “secara melawan hukum” dalam Pasal ini mencakup perbuatan melawan hukum dalam arti formil maupun dalam arti materiil, yakni meskipun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun apabila perbuatan tersebut dianggap tercela karena tidak



sesuai dengan rasa keadilan atau norma-norma kehidupan sosial dalam masyarakat, maka perbuatan tersebut dapat dipidana. Dalam ketentuan ini, kata “dapat” sebelum frasa “merugikan keuangan atau perekonomian negara” menunjukkan bahwa tindak pidana korupsi merupakan delik formil, yaitu adanya tindak pidana korupsi cukup dengan dipenuhinya unsur-unsur perbuatan yang sudah dirumuskan bukan dengan timbulnya akibat.

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

Ayat (2)

Yang dimaksud dengan “keadaan tertentu” dalam ketentuan ini dimaksudkan sebagai pemberatan bagi pelaku tindak pidana korupsi apabila tindak pidana tersebut dilakukan pada waktu negara dalam keadaan bahaya sesuai dengan undang-undang yang berlaku, pada waktu terjadi bencana alam nasional, sebagai pengurangan tindak pidana korupsi, atau pada waktu negara dalam keadaan krisis ekonomi dan moneter.

Penjelasan Pasal 2 ( UU 20 tahun 2001)

ayat (2)

Yang dimaksud dengan "keadaan tertentu" dalam ketentuan ini adalah keadaan yang dapat dijadikan alasan pemberatan pidana bagi pelaku tindak pidana korupsi yaitu apabila tindak pidana tersebut dilakukan terhadap dana-dana yang diperuntukkan bagi penanggulangan keadaan bahaya, bencana alam nasional, penanggulangan akibat kerusakan sosial yang meluas, penanggulangan krisis ekonomi dan moneter, dan pengurangan tindak pidana korupsi.



### **Pasal 3**

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

#### **Pasal 3**

Kata “dapat” dalam ketentuan ini diartikan sama dengan Penjelasan Pasal 2.

### **Pasal 4**

Pengembalian kerugian keuangan negara atau perekonomian negara tidak menghapuskan dipidananya pelaku tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 3.

#### **Pasal 4**

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

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



## **Pasal 19**

- (1) Putusan pengadilan mengenai perampasan barang-barang bukan kepunyaan terdakwa tidak dijatuhkan, apabila hak-hak pihak ketiga yang beritikad baik akan dirugikan.
- (2) Dalam hal putusan pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) termasuk juga barang pihak ketiga yang mempunyai itikad baik, maka pihak ketiga tersebut dapat mengajukan surat keberatan kepada pengadilan yang bersangkutan, dalam waktu paling lambat 2 (dua) bulan setelah putusan pengadilan diucapkan di sidang terbuka untuk umum.
- (3) Pengajuan surat keberatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak menangguhkan atau menghentikan pelaksanaan putusan pengadilan.

### **Penjelasan Pasal 19 ayat 3**

Apabila keberatan pihak ketiga diterima oleh hakim setelah eksekusi, maka negara berkewajiban mengganti kerugian kepada pihak ketiga sebesar nilai hasil lelang atas barang tersebut.

## **Pasal 32**

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



(2) Putusan bebas dalam perkara tindak pidana korupsi tidak menghapuskan hak untuk menuntut kerugian terhadap keuangan negara.

#### **Pasal 32**

##### **Ayat (1)**

Yang dimaksud dengan “secara nyata telah ada kerugian keuangan negara” adalah kerugian yang sudah dapat dihitung jumlahnya berdasarkan hasil temuan instansi yang berwenang atau akuntan publik yang ditunjuk.

##### **Ayat (2)**

Yang dimaksud dengan “putusan bebas” adalah putusan pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 191 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana

#### **Pasal 33**

Dalam hak tersangka meninggal dunia pada saat dilakukan penyidikan, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penyidik segera menyerahkan berkas perkara hasil penyidikan tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk dilakukan gugatan perdata terhadap ahli warisnya.

#### **Pasal 34**

Dalam hal terdakwa meninggal dunia pada saat dilakukan pemeriksaan di sidang pengadilan, sedangkan secara nyata telah ada kerugian keuangan negara, maka penuntut umum segera menyerahkan salinan berkas berita acara sidang tersebut kepada Jaksa Pengacara Negara atau diserahkan kepada instansi yang dirugikan untuk dilakukan gugatan perdata terhadap ahli warisnya.





UU no 17 tahun 2003, UU No 1 tahun 2004 dan UU No 15 tahun 2004 adalah satu paket mengenai pengelolaan keuangan.

Dalam ketiga UU ini agar diperhatikan ada hal mengenai tanggung jawab bendahara. Mengenai tanggung jawab bendahara tidak ada kaitan dengan pengadaan barang dan jasa.

### UU 17 tahun 2003 mengenai KEUANGAN NEGARA

#### **Pasal 35**

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



UU No. 1 tahun 2004 mengenai PERBENDAHARAAN  
NEGARA

**Pasal 1 Butir 22**

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

Setiap pimpinan kementerian negara / lembaga / kepala satuan kerja perangkat daerah dapat segera melakukan tuntutan ganti rugi, setelah mengetahui bahwa dalam kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah yang bersangkutan terjadi kerugian akibat perbuatan dari pihak mana pun.

**BAB XI**

Penyelesaian Kerugian Negara / Daerah

**Pasal 59**

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



## **Pasal 60**

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

## **Pasal 61**

- (1) Setiap kerugian daerah wajib dilaporkan oleh atasan langsung atau kepala satuan kerja perangkat daerah kepada gubernur/bupati/walikota dan diberitahukan kepada Badan Pemeriksa Keuangan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah kerugian daerah itu diketahui.
- (2) Segera setelah kerugian daerah tersebut diketahui, kepada bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang nyata-nyata melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya sebagaimana dimaksud



dalam Pasal 59 ayat (2) dapat segera dimintakan surat pernyataan kesanggupan dan/atau pengakuan bahwa kerugian tersebut menjadi tanggung jawabnya dan bersedia mengganti kerugian daerah dimaksud.

- (3) Jika surat keterangan tanggung jawab mutlak tidak mungkin diperoleh atau tidak dapat menjamin pengembalian kerugian daerah, gubernur / bupati / walikota yang bersangkutan segera mengeluarkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian sementara kepada yang bersangkutan.

### **Pasal 62**

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

### **Pasal 63**

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



### **Pasal 64**

Bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, dan pejabat lain yang telah ditetapkan untuk mengganti kerugian negara/daerah dapat dikenai sanksi administratif dan/atau sanksi pidana.

Putusan pidana tidak membebaskan dari tuntutan ganti rugi.

### **Pasal 65**

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

### **Pasal 66**

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



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

### **Pasal 67**

- (1) Ketentuan penyelesaian kerugian negara/daerah sebagaimana diatur dalam Undang-undang ini berlaku pula untuk uang dan/atau barang bukan milik negara/daerah, yang berada dalam penguasaan bendahara, pegawai negeri bukan bendahara, atau pejabat lain yang digunakan dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.
- (2) Ketentuan penyelesaian kerugian negara/daerah dalam Undang-undang ini berlaku pula untuk pengelola perusahaan negara/daerah dan badan-badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara, sepanjang tidak diatur dalam undang-undang tersendiri.

## **UU 15 tahun 2004 PEMERIKSAAN PENGELOLAAN DAN TANGGUNG JAWAB KEUANGAN NEGARA**

### **Pasal 13**

Pemeriksa dapat melaksanakan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana.



## BAB V

### Pengenaan Ganti Kerugian Negara

#### **Pasal 22**

- (1) BPK menerbitkan surat keputusan penetapan batas waktu pertanggungjawaban bendahara atas kekurangan kas/barang yang terjadi, setelah mengetahui ada kekurangan kas/barang dalam persediaan yang merugikan keuangan negara/daerah.
- (2) Bendahara dapat mengajukan keberatan atau pembelaan diri kepada BPK dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima surat keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Apabila bendahara tidak mengajukan keberatan atau pembelaan dirinya ditolak, BPK menetapkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian negara/daerah kepada bendahara bersangkutan.
- (4) Tata cara penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh BPK setelah berkonsultasi dengan pemerintah.
- (5) Tata cara penyelesaian ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berlaku pula bagi pengelola perusahaan umum dan perusahaan perseroan yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia, sepanjang tidak diatur dalam undang-undang tersendiri.

#### **Pasal 23**

- (1) Menteri / pimpinan lembaga / gubernur / bupati / walikota / direksi perusahaan negara dan badan badan lain yang mengelola keuangan negara melaporkan penyelesaian kerugian negara/daerah



kepada BPK selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari setelah diketahuinya terjadinya kerugian negara/daerah dimaksud.

- (2) BPK memantau penyelesaian pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara dan/atau pejabat lain pada kementerian negara/lembaga/ pemerintah daerah.

### Pengenaan Ganti Kerugian Negara

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

### Penjelasan Pasal 22

#### Ayat (1)

Surat keputusan dimaksud pada ayat ini diterbitkan apabila belum ada penyelesaian yang dilakukan sesuai dengan tata cara penyelesaian ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh BPK.





### Ayat (3)

Pembelaan diri ditolak oleh BPK apabila bendahara tidak dapat membuktikan bahwa dirinya bebas dari kesalahan, kelalaian, atau kealpaan



## BAB VIII

### **SIKLUS ANGGARAN NEGARA DI INDONESIA DAN PERBANDINGAN DENGAN AMERIKA SERIKAT SERTA BELANDA**



#### **A. SIKLUS ANGGARAN**

Siklus Anggaran (Budget Cycle) adalah masa atau jangka waktu mulai saat anggaran (APBN) disusun sampai dengan saat perhitungan anggaran disahkan dengan undang-undang.

Siklus anggaran terdiri atas penyusunan anggaran, pelaksanaan anggaran, pengawasan anggaran, dan pelaporan dan pertanggungjawaban anggaran

##### **1. Penyusunan Anggaran**

Pada tahap awal penyusunan anggaran, Pemerintah Pusat menyampaikan pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro tahun anggaran berikutnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) selambat-lambatnya pertengahan bulan Mei tahun berjalan. Berdasarkan hasil pembahasan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal, Pemerintah Pusat bersama DPR membahas kebijaksanaan umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian negara/lembaga dalam penyusunan usulan anggaran.

Dalam rangka penyusunan rancangan APBN, menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna



anggaran/pengguna barang menyusun rencana kerja dan anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-KL) tahun berikutnya. RKA-KL disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai, disertai dengan perkiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sedang disusun. RKA-KL tersebut disampaikan kepada DPR untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan rancangan APBN. Hasil pembahasan RKA-KL disampaikan kepada Menteri Keuangan sebagai bahan penyusunan rancangan undang-undang tentang APBN tahun berikutnya.

Penyusunan rencana kerja mengacu kepada Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah dan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang RKA-KL. Penyusunan rencana kerja kementerian negara/lembaga untuk periode satu tahun dituangkan dalam RKA-KL. Untuk selanjutnya, petunjuk teknis penyusunan RKA-KL ditetapkan setiap tahun melalui Keputusan Menteri Keuangan.

Reformasi di bidang penyusunan anggaran juga diamanatkan dalam Undang-undang 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang memuat berbagai perubahan mendasar dalam pendekatan penyusunan anggaran. Perubahan mendasar tersebut, meliputi aspek-aspek penerapan pendekatan penganggaran dengan prospektif jangka menengah (medium term expenditure framework), penerapan penganggaran secara terpadu (unified budget), dan penerapan penganggaran berdasarkan kinerja (performance budget). Dengan menggunakan pendekatan penyusunan anggaran tersebut, maka penyusunan



rencana kerja dan anggaran diharapkan akan semakin menjamin peningkatan keterkaitan antara proses perencanaan dan penganggaran (planning and budgeting).

Pemerintah Pusat mengajukan Rancangan Undang-undang (RUU) tentang APBN tahun berikutnya disertai dengan nota keuangan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPR pada bulan Agustus. Pembahasan RUU APBN dilakukan sesuai dengan undang-undang yang mengatur susunan dan kedudukan DPR. Dalam pembahasan ini DPR dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam rancangan undang-undang tentang APBN. Pengambilan keputusan oleh DPR mengenai RUU APBN dilakukan selambat-lambatnya dua bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. APBN yang disetujui oleh DPR terinci dalam dengan unit organisasi, fungsi, subfungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Apabila DPR tidak menyetujui rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan pemerintah, maka pemerintah dapat melakukan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya.

Setelah APBN ditetapkan dengan undang-undang, rincian pelaksanaan APBN dituangkan lebih lanjut dengan Peraturan Presiden tentang Rincian APBN. Selanjutnya, Menteri Keuangan memberitahukan kepada menteri/pimpinan lembaga agar menyampaikan dokumen pelaksanaan anggaran untuk masing-masing kementerian negara/lembaga. Menteri/pimpinan lembaga menyusun dokumen



pelaksanaan anggaran untuk kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya, berdasarkan alokasi anggaran yang ditetapkan dalam Peraturan Presiden tentang Rincian APBN. Dokumen pelaksanaan anggaran terurai dalam sasaran yang hendak dicapai, fungsi, program, dan rincian kegiatan anggaran yang disediakan untuk mencapai sasaran tersebut, dan rencana penarikan dana tiap-tiap satker, serta pendapatan yang diperkirakan.

## 2. Pelaksanaan Anggaran

Pelaksanaan anggaran diawali dengan disahkannya dokumen pelaksanaan anggaran oleh Menteri Keuangan. Terhadap dokumen anggaran yang telah disahkan oleh Menteri Keuangan disampaikan kepada menteri/pimpinan lembaga, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Gubernur, Direktur Jenderal Anggaran, Direktur Jenderal Perbendaharaan, Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan terkait, Kuasa Bendahara Umum Negara (KPPN) terkait, dan Kuasa Pengguna Anggaran. Dokumen-dokumen penting dalam pelaksanaan anggaran adalah Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) dan dokumen lain yang dipersamakan dengan DIPA. Sedangkan dokumen pembayaran antara lain terdiri dari Surat Permintaan Pembayaran (SPP), Surat Perintah Membayar (SPM), dan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D).

Dalam kaitannya dengan pelaksanaan anggaran belanja, pasal 17 Undang-Undang Perbendaharaan Negara menyatakan bahwa Pengguna Anggaran/Kuasa Pengguna Anggaran melaksanakan kegiatan yang tercantum dalam dokumen pelaksanaan anggaran yang



telah disahkan dan berwenang mengadakan ikatan/perjanjian dengan pihak lain dalam batas anggaran yang telah ditetapkan. Lebih lanjut, pedoman dalam rangka pelaksanaan anggaran diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 72 Tahun 2004.

Pedoman untuk pelaksanaan belanja negara terdiri atas:

Peraturan teknis dalam rangka pelaksanaan anggaran yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara, yaitu yang memuat bagaimana prosedur pengelolaan keuangan negara mulai dari ketersediaan dana, pengajuan tagihan kepada negara, penatausahaan dan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara:

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 134/PMK.06/2005 tentang Pedoman Pembayaran dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Peraturan Dirjen Perbendaharaan Nomor PER-66/PB/2005 tentang Mekanisme Pelaksanaan Pembayaran atas Beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Dirjen Perbendaharaan Nomor PER-11/PB/2011.

Peraturan teknis dalam rangka pelaksanaan kegiatan kementerian negara/lembaga sebagaimana tercantum dalam DIPA dan Petunjuk Operasional Kegiatan ditetapkan dalam Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan



Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010.

### 3. Pengawasan Anggaran

Tahap pengawasan pelaksanaan APBN ini memang tidak diungkap secara nyata dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Namun, Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 2002 jo Keputusan Presiden Nomor 72 Tahun 2004 tentang Pedoman Pelaksanaan APBN pada Bab IX memuat hal-hal yang mengatur pengawasan pelaksanaan APBN. Pada tahap ini pengawasan terhadap pelaksanaan APBN dilakukan oleh atasan/kepala kantor/satuan kerja kementerian negara/lembaga dalam lingkungannya. Atasan langsung bendahara melakukan pemeriksaan kas bendahara sekurang-kurangnya tiga bulan sekali. (Yang berlaku sekarang sesuai dengan Peraturan Dirjen Perbendaharaan Nomor 47/PB/2009 jo. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 73/PMK.05/2008 bahwa pemeriksaan kas bendahara tersebut dilaksanakan sekurang-kurangnya satu bulan sekali.)

Inspektur Jenderal masing-masing kementerian negara/lembaga dan unit pengawasan pada lembaga melakukan pengawasan atas pelaksanaan APBN di lingkungan kementerian negara/lembaga bersangkutan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Inspektur Jenderal kementerian negara/lembaga dan pimpinan unit pengawasan lembaga wajib menindaklanjuti pengaduan masyarakat mengenai hal-hal yang terkait dengan pelaksanaan APBN.



Selain pengawasan yang dilakukan oleh pihak eksekutif, terdapat pula pengawasan yang dilakukan oleh DPR atau legislatif baik secara langsung maupun tidak langsung. Pengawasan secara langsung dilakukan melalui mekanisme monitoring berupa penyampaian laporan semester I kepada DPR selambat-lambatnya satu bulan setelah berakhirnya semester I tahun anggaran yang bersangkutan. Laporan tersebut harus pula mencantumkan prognosa untuk semester II dengan maksud agar DPR dapat mengantisipasi kemungkinan ada atau tidaknya APBN Perubahan untuk tahun anggaran yang bersangkutan. Laporan semester I dan prognosa semester II tersebut dibahas dalam rapat kerja antara Panitia Anggaran DPR dan Menteri Keuangan sebagai wakil pemerintah. Pengawasan tidak langsung dilakukan melalui penyampaian hasil pemeriksaan BPK atas pelaksanaan APBN kepada DPR. Pemeriksaan yang dilakukan BPK menyangkut tanggung jawab pemerintah dalam melaksanakan APBN.

#### 4. Pelaporan dan Pertanggungjawaban Anggaran

Menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran / Pengguna Barang menyusun pertanggungjawaban pelaksanaan APBN di lingkungan kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya berupa Laporan Keuangan yang meliputi Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK) yang dilampiri Laporan Keuangan Badan Layanan Umum (BLU) pada kementerian negara / lembaga masing-masing. Laporan Keuangan kementerian negara/lembaga oleh menteri/pimpinan lembaga disampaikan kepada Menteri Keuangan





selambat-lambatnya dua bulan setelah tahun anggaran berakhir. Kemudian Menteri Keuangan menyusun rekapitulasi laporan keuangan seluruh instansi kementerian negara. Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara juga menyusun Laporan Arus Kas. Selain itu, Menteri Keuangan sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan menyusun ikhtisar laporan keuangan perusahaan negara. Semua laporan keuangan tersebut disusun oleh Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal sebagai wujud laporan keuangan pemerintah pusat disampaikan kepada Presiden dalam memenuhi pertanggungjawaban pelaksanaan APBN. Presiden menyampaikan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat kepada BPK paling lambat tiga bulan setelah tahun anggaran berakhir. Audit atas laporan keuangan pemerintah harus diselesaikan selambat-lambatnya dua bulan setelah laporan keuangan tersebut diterima oleh BPK dari Pemerintah.

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 30 menyebutkan bahwa Presiden menyampaikan Rancangan Undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN kepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya enam bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan Keuangan Pemerintah Pusat setidaknya meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, serta dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan negara dan badan lainnya. Mengenai bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban



pelaksanaan APBN disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah

## **B. PROSES PENGANGGARAN DI INDONESIA ( APBN )**

### **a. Pengertian APBN**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Setiap tahun pemerintah menghimpun dan membelanjakan dana melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau APBN. Istilah APBN yang dipakai di Indonesia secara formal mengacu pada anggaran pendapatan dan belanja negara yang dikelola pemerintah pusat.

Oleh karena mengacu pada anggaran yang dikelola pemerintah pusat, maka Anggaran Pendapatan dan Belanja Pemerintah Daerah (APBD) dan BUMN tidak termasuk. Sesuai dengan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, APBN harus diwujudkan dalam bentuk undang-undang, dalam hal ini presiden berkewajiban menyusun dan mengajukan Rancangan APBN (RAPBN) kepada DPR.

Oleh karena itu, proses penyusunan anggaran negara merupakan rangkaian aktivitas yang melibatkan banyak pihak, termasuk semua departemen dan lembaga, dan DPR. Peran aktif DPR dalam proses penyusunan APBN dalam beberapa tahun terakhir ini, telah menjadikan proses penyusunan APBN menjadi lebih demokratis, transparan, obyektif, dan lebih dapat dipertanggungjawabkan.



Semua penerimaan yang menjadi hak dan pengeluaran yang menjadi kewajiban negara dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBN

## **b. Landasan Hukum**

Landasan Hukum Anggaran Negara tercantum pada Pasal 23 UUD 1945 Pasal 23 (1) yang berbunyi sebagai berikut: Pasal 23 (1): Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pasal 23 (2): Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan Dewan Perwakilan Daerah.

Pasal 23 (3): Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.

Pelaksanaan perencanaan dan penyusunan penganggaran tersebut dijabarkan lebih lanjut dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, khususnya Pasal 13, 14, dan 15. Pasal 13 dari UU No 17/2003.

Beberapa kesimpulan penting landasan hukum penyusunan APBN adalah pertama, pemerintah mengusulkan RAPBN dan DPR membahas usulan



pemerintah tersebut dengan hak untuk melakukan pembahasan, perubahan, dan pemberian persetujuan atau penolakan.

Kedua, persetujuan APBN oleh DPR yang terinci menunjukkan bahwa DPR dan pemerintah bermaksud agar pelaksanaan APBN dengan asas kedisiplinan anggaran tinggi.

Ketiga, dalam rangka itu pula siklus dan jadwal penyusunan dan pembahasan anggaran sangat ketat dan rigid (kaku). Dan keempat, pelaksanaan anggaran dilaksanakan oleh pemerintah (eksekutif) melalui departemen dan lembaga pengguna anggaran serta diawasi oleh DPR, auditor internal dan eksternal.

### c. Fungsi APBN

APBN mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi.

- q Fungsi otorisasi mengandung arti bahwa APBN menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
- q Fungsi perencanaan mengandung arti bahwa APBN menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
- q Fungsi pengawasan mengandung arti bahwa APBN menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- q Fungsi alokasi mengandung arti bahwa APBN harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja/mengurangi pengangguran dan pemborosan



sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.

- q Fungsi distribusi mengandung arti bahwa kebijakan APBN harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
- q Fungsi stabilisasi mengandung arti bahwa APBN menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian negara.

#### **d. Tahap/Siklus APBN**

Adapun tahapan atau siklus dari APBN adalah, sebagai berikut (Sugijanto, Gunardi, dan Loho, 1995) :

1. Penyusunan dan pengajuan rancangan anggaran (RUU APBN) oleh pemerintah kepada DPR
2. Pembahasan dan persetujuan DPR atas RUU APBN dan penetapan UU APBN
3. Pelaksanaan anggaran, akuntansi dan pelaporan keuangan oleh Pemerintah
4. Pemeriksaan pelaksanaan anggaran dan akuntansi
5. Pembahasan dan persetujuan DPR atas perhitungan anggaran negara (PAN) dan penetapan UU PAN

#### **e. Penyusunan dan Penetapan Apbn**

Pemerintah Pusat menyampaikan pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro tahun anggaran berikutnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat selambat-lambatnya pertengahan bulan Mei tahun berjalan.

1. Pemerintah Pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat membahas kerangka ekonomi makro dan pokok-



pokok kebijakan fiskal yang diajukan oleh Pemerintah Pusat dalam pembicaraan pendahuluan rancangan APBN tahun anggaran berikutnya.

2. Berdasarkan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal, Pemerintah Pusat bersama Dewan Perwakilan Rakyat membahas kebijakan umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian negara/lembaga dalam penyusunan usulan anggaran.
3. Dalam rangka penyusunan rancangan APBN, menteri / pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang menyusun rencana kerja dan anggaran kementerian negara / lembaga tahun berikutnya.
4. Rencana kerja dan anggaran disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai, disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sedang disusun yang diatur dengan Peraturan Pemerintah..
5. Rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan rancangan APBN.
6. Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada Menteri Keuangan sebagai bahan penyusunan rancangan undang-undang tentang APBN tahun berikutnya.
7. Pemerintah Pusat mengajukan Rancangan Undang-undang tentang APBN, disertai nota keuangan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat pada bulan Agustus tahun sebelumnya.



8. Pembahasan Rancangan Undang-undang tentang APBN dilakukan sesuai dengan undang-undang yang mengatur susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat.
9. Dewan Perwakilan Rakyat dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Rancangan Undang-undang tentang APBN.
10. Pengambilan keputusan oleh Dewan Perwakilan Rakyat mengenai Rancangan Undang-undang tentang APBN dilakukan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan.
11. APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja.
12. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui Rancangan Undang-undang maka Pemerintah Pusat dapat melakukan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya.

**f. Pelaksanaan APBN**

1. Setelah APBN ditetapkan dengan undang-undang, pelaksanaannya dituangkan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.
2. Pemerintah Pusat menyusun Laporan Realisasi Semester Pertama APBN dan prognosis untuk 6 (enam) bulan berikutnya. disampaikan kepada DPR selambat-lambatnya pada akhir Juli tahun anggaran yang bersangkutan, untuk dibahas bersama antara DPR dan Pemerintah Pusat.



3. Penyesuaian APBN dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan dibahas bersama DPR dengan Pemerintah Pusat dalam rangka penyusunan prakiraan perubahan atas APBN tahun anggaran yang bersangkutan, apabila terjadi :
  - a. Perkembangan ekonomi makro yang tidak sesuai dengan asumsi yang digunakan dalam APBN;
  - b. Perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal;
  - c. Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja;
  - d. Keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan.
4. Dalam keadaan darurat Pemerintah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBN dan/atau disampaikan dalam Laporan Realisasi Anggaran. (Pemerintah Pusat mengajukan rancangan undang-undang tentang Perubahan APBN tahun anggaran yang bersangkutan berdasarkan perubahan untuk mendapatkan persetujuan DPR sebelum tahun anggaran yang bersangkutan berakhir).

**g. Asumsi APBN**

Dalam penyusunan APBN, pemerintah menggunakan 7 indikator Perekonomian makro, yaitu:

1. Produk Domestik Bruto (PDB) dalam rupiah
2. Pertumbuhan ekonomi tahunan (%)
3. Inflasi (%)





4. Nilai tukar rupiah per USD
5. Suku bunga SBI 3 bulan (%)
6. Harga minyak Indonesia (USD/barel)
7. Produksi minyak Indonesia (barel/hari)

#### **h. Struktur APBN**

- Organisasi (d disesuaikan susunan kementerian / lembaga)
- Fungsi (disusun menurut fungsi)
  1. Pelayanan Umum
  2. Pertahanan
  3. Ketertiban & Keamanan
  4. Ekonomi
  5. Lingkungan Hidup
  6. Perumahan dan Fasilitas Umum
  7. Kesehatan
  8. Pariwisata
  9. Budaya
  10. Agama
  11. Pendidikan
  12. Perlindungan Sosial
- Jenis (disusun menurut jenis)
  1. Pendapatan  
Penerimaan Pajak, Non Pajak, Hibah
  2. Belanja  
Belanja Pegawai, Belanja Barang, Belanja Modal, Bunga, Subsidi, Hibah, Bantuan Sosial, dan Belanja Lain-lain
  3. Pembiayaan



## **i. Perubahan APBN**

Penyesuaian APBN dengan perkembangan dan / atau perubahan keadaan dibahas bersama DPR dengan Pemerintah Pusat dalam rangka penyusunan prakiraan perubahan atas APBN tahun anggaran yang bersangkutan, apabila terjadi:

- § Perkembangan ekonomi makro yang tidak sesuai dengan asumsi yang digunakan dalam APBN.
- Perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal.
- Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antarunit organisasi, antarkegiatan, dan antar jenis belanja.
- Keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan.
- Dalam keadaan darurat Pemerintah dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBN dan / atau disampaikan dalam Laporan Realisasi Anggaran.
- Pemerintah mengajukan rancangan undang-undang tentang perubahan APBN tahun anggaran yang bersangkutan untuk mendapat persetujuan DPR sebelum tahun anggaran yang bersangkutan berakhir.



## **J. Pertanggungjawaban APBN**

Pertanggungjawaban keuangan negara sebagai upaya konkrit mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. Pertanggungjawaban disampaikan secara tepat Waktu dan disusun mengikuti standar akuntansi pemerintah yang telah diterima secara umum.

### **1. Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN**

- Presiden menyampaikan rancangan undang - undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN kepada DPR berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.
- Laporan Keuangan dimaksud setidaknya-tidaknya meliputi Laporan Realisasi APBN, Neraca, Laporan Arus Kas, dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan negara dan badan lainnya.

### **2. Bentuk Dan Isi Laporan Pertanggungjawaban**

- Bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN / APBD disusun dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan

Standar akuntansi pemerintahan disusun oleh suatu komite standar yang independen dan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah setelah terlebih dahulu mendapat pertimbangan dari Badan Pemeriksa Keuangan.



## **TRIAS POLITICA (SISTEM PEMBAGIAN KEKUASAAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA MENURUT UUD 1945)**

Pembagian kekuasaan secara horizontal adalah pembagian kekuasaan menurut fungsinya dan ini ada hubungannya dengan doktrin *Trias Politica*. Ajaran *Trias Politica* diajarkan oleh pemikir Inggris yaitu John Locke dan pemikir Perancis yaitu de Montesquieu. Menurut ajaran tersebut:

- a. Badan Legislatif, yaitu badan yang bertugas membentuk undang-undang
- b. Badan Eksekutif, yaitu badan yang bertugas melaksanakan undang-undang
- c. Badan Yudikatif, yaitu badan yang bertugas mengawasi pelaksanaan Undang-undang, memeriksa dan mengadilinya.

*Trias Politica* adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan yang sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian diharapkan hak-hak azasi warga negara lebih terjamin. Ajaran *Trias politica* di luar negeri pada hakikatnya mendahulukan dasar pembagian kekuasaan dan pembagian atas tiga cabang kekuasaan (*Trias Politica*) adalah hanya akibat dari pemikiran ketatanegaraan untuk memberantas tindakan sewenang-wenang pemerintahan dan untuk menjamin kebebasan rakyat.

Pembagian kekuasaan pemerintahan seperti didapat garis-garis dalam susunan ketatanegaraan menurut Undang-Undang Dasar 1945 adalah bersumber kepada susunan ketatanegaraan Indonesia asli, yang dipengaruhi besar oleh pikiran-pikiran falsafah negara Inggris, Perancis, Arab, Amerika Serikat, dan Rusia. Aliran-aliran itu oleh Indonesia diperhatikan sungguh-sungguh dalam penguasaan ketatanegaraan ini,



karena semata-mata untuk menjelaskan pembagian kekuasaan pemerintahan menurut konstitusi proklamasi.

Pembagian kekuasaan pemerintahan RI 1945 berdasarkan ajaran pembagian kekuasaan yang dikenal garis-garis besarnya dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, tetapi pengaruhnya di dapat dari sejarah konstitusi di Eropa Barat dan Amerika Serikat.

Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia menurut UUD 1945, tidak menganut suatu sistem dari negara manapun, tetapi merupakan suatu sistem yang khas menurut kepribadian bangsa Indonesia. Namun sistem ketatanegaraan RI tidak terlepas dari ajaran *Trias Politica*, Montesquieu. Ajaran *Trias Politica* tersebut adalah ajaran tentang pemisahan kekuasaan negara menjadi tiga, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang kemudian masing-masing kekuasaan tersebut dalam pelaksanaannya diserahkan kepada satu badan mandiri, artinya masing-masing itu satu sama lain tidak dapat saling mempengaruhi dan tidak dapat saling meminta pertanggungjawaban.

*Trias politica* yang dipakai di Indonesia saat sekarang ini adalah pemisahan kekuasaan. Salah satu buktinya dalam hal membentuk undang-undang dimana sebelum adanya perubahan, undang-undang dibentuk oleh Presiden, namun setelah adanya perubahan, undang-undang dibentuk oleh DPR. Undang-undang diubah satu kali dalam empat tahap. Saat ini Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang.

DPR selain memegang kekuasaan membentuk undang-undang dalam melakukan pengawasan memiliki:

- a. Hak angket, yaitu menanyakan kepada Presiden mengenai hal-hal yang mengganggu kepentingan nasional.
- b. Hak interpelasi, yaitu untuk melakukan penyelidikan.



Dalam menjalankan fungsi eksekutif, Presiden dibantu oleh wakil Presiden beserta menteri-mentri Presiden sebagai kepala negara memiliki kewenangan, untuk mengangkat duta dan konsul, menempatkan duta negara lain, pemberian grasi dan rehabilitasi, pemberian amnesty dan abolisi, memberi gelar dan tanda jasa.

Sistem presidensial di Indonesia setelah amandemen UUD 1945, antara lain:

- a. Adanya kepastian mengenai masa jabatan Presiden.
- b. Presiden selain sebagai kepala negara juga sebagai kepala pemerintahan
- c. Adanya mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi.

PP dibuat oleh Presiden untuk melaksanakan undang-undang, jadi suatu UU tanpa PP belum bisa dilaksanakan. Sedangkan Perpu dibuat untuk kepentingan negara. Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi memegang kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan kehakiman diatur dalam pasal 24, 24A, 24B, 24C, 25, NKRI 1945 dan UU No. 4 Tahun 2004 tentang kekuasaan kehakiman. Yang dimaksud dengan kekuasaan kehakiman yang merdeka adalah bebas dari intervensi ekstra yudisial. Tugas hakim yaitu menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dalam rangka mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Apabila ajaran *Trias Politica* diartikan suatu ajaran pemisahan kekuasaan maka jelas Undang-undang Dasar 1945 menganut ajaran tersebut, oleh karena memang dalam UUD 1945 kekuasaan negara dipisahkan dan masing-masing kekuasaan negara tersebut pelaksanaannya diserahkan kepada suatu alat perlengkapan negara.

Susunan organisasi negara adalah alat-alat perlengkapan negara atau lembaga-lembaga yang diatur dalam



UUD 1945. Organisasi negara yang diatur dalam UUD 1945 sebelum perubahan yaitu:

- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
- b. Presiden
- c. Dewan Pertimbangan Agung (DPA)
- d. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
- e. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)
- f. Mahkamah Agung (MA)

Sedangkan organisasi negara yang diatur dalam UUD 1945 sebelum perubahan yaitu:

- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
- b. Presiden
- c. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
- d. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)
- e. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)
- f. Mahkamah Agung (MA)
- g. Mahkamah Konstitusi (MK)

Secara institusional, lembaga-lembaga negara merupakan lembaga kenegaraan yang berdiri sendiri yang atau tidak merupakan bagian dari yang lain. Akan tetapi, dalam menjalankan kekuasaan atau wewenangnya, lembaga negara tidak terlepas atau terpisah secara mutlak dengan lembaga negara lain, hal itu menunjukkan bahwa UUD 1945 tidak menganut doktrin perpisahan kekuasaan.

### ♣ Definisi Manajemen Keuangan Syariah

Manajemen berasal dari bahasa Prancis yang berarti seni mengatur dan melaksanakan. manajemen berarti sebagai sebuah proses perencanaan, pengorganisasian, pengoordinasian dan pengontrolan sumber daya untuk mencapai sasaran (*goals*) secara efektif dan efisien.



Sedangkan secara luas, manajemen berarti sebuah proses perencanaan, pengorganisasian, pengoordinasian dan pengontrolan sumber daya untuk mencapai sasaran atau tujuan secara efektif dan efisien.

Manajemen keuangan Syariah adalah sebuah kegiatan manajerial keuangan untuk mencapai tujuan dengan memperhatikan kesesuaiannya pada prinsip-prinsip Syariah dalam agama Islam.

### ♣ **Ruang Lingkup Manajemen Keuangan Syariah**

Ada beberapa hal yang sebaiknya Anda ketahui tentang manajemen keuangan Syariah. Yang pertama adalah aktivitas perolehan dana. Hal tersebut berarti bahwa setiap hal yang dilakukan sebagai upaya dalam rangka memperoleh harta semestinya memperhatikan cara-cara yang sesuai dengan Syariah seperti mudharabah, musyarakah, murabahah, salam, istishna, ijarah dan lain-lain.

Yang kedua yaitu aktivitas perolehan aktivitas. Poin ini maksudnya dalam hal ingin menginvestasikan uang juga harus memperhatikan prinsip-prinsip “uang sebagai alat tukar bukan sebagai komoditi yang diperdagangkan”, dapat dilakukan secara langsung atau melalui lembaga intermediasi seperti bank Syariah dan reksadana Syariah. (QS. Al-Baqarah: 275)

Selanjutnya adalah tentang aktivitas penggunaan dana. Penjelasan adalah bahwa harta yang di peroleh digunakan untuk hal-hal yang tidak di larang seperti membeli barang konsumtif dan sebagainya. Digunakan untuk hal-hal yang di anjurkan seperti infaq, waqaf, shadaqah. Di gunakan untuk hal-hal yang diwajibkan





seperti zakat. (QS.Al- Dzariyat: 19 dan QS. Al-Baqarah: 254)

### ♣ **Sejarah dan Latar Belakang Manajemen Keuangan**

Berikut adalah cerita di balik munculnya manajemen keuangan Syariah yang kita- sebagai umat islam – perlu ketahui bersama. Jadi, sebenarnya, pada zaman Rasulullah SAW, manajemen keuangan sudah ada dan beliaulah yang pertama kali memperkenalkan konsep baru ini ke umatnya dan juga ke kepala negara dari berbagai negara. Semua penghimpunan kekayaan negara harus dikumpulkan terlebih dahulu dan kemudian dikeluarkan sesuai dengan kebutuhan negara.

Sumber APBN terdiri dari kharaj, zakat, khumus, jizyah, dan lainnya seperti kaffarah dan harta waris. Konon, tempat pengumpulan dana itu disebut bait al mal yang di masa Nabi SAW terletak di Masjid Nabawi. Pemasukan negara yang sangat sedikit di simpan di lembaga ini dalam jangka waktu yang pendek untuk selanjutnya didistribusikan seluruhnya kepada masyarakat luas. Dana tersebut dialokasikan untuk penyebaran ajaran islam, pendidikan dan juga kebudayaan. Namun penerimaan negara secara keseluruhan tidak tercatat secara sempurna karena beberapa alasan seperti minimnya jumlah orang yang membaca, menulis dan mengenal aritmatika sederhana. Jadi bahwasanya pada zaman nabi pun sudah ada cara manajemen keuangan Syariah.

### ♣ **Bagaimana Potret kondisi ekonomi islam saat ini?**

Saat ini, bisa dikatakan bahwa kondisi ekonomi islam saat ini belum bisa mendominasi karena lebih banyak bank bank non Syariah di banding yang Syariah.



Tentunya agak sulit untuk dapat memimpin jika kita bertindak sebagai minoritas. Bahkan, dalam pelaksanaannya, manajemen keuangan Syariah di Indonesia pun agak sulit untuk di kontrol jika dalam jumlah besar. Hal ini disebabkan kurangnya pengetahuan dari masyarakat luas tentang prinsip prinsip manajemen / sistem keuangan Syariah.

### Minggu 11

Pemeriksaan Keuangan Negara atau Audit Keuangan Negara adalah proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen, obyektif, dan profesional berdasarkan standar pemeriksaan, untuk menilai kebenaran, kecermatan, kredibilitas, dan keandalan informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab Keuangan Negara.[1]

Pemeriksaan Keuangan Negara Dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara mengatur pemeriksaan keuangan negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Sebelum berlakunya Undang-Undang ini, dalam pelaksanaan tugas pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, BPK berpedoman berpedoman kepada Instructie en Verdere Bepalingen voor de Algemene Rekenkomer atau IAR (Staatsblad Tahun 1898 Nomor 9 sebagaimana telah diubah terakhir dengan Staatsblad Tahun 1933 Nomor 320). Undang-Undang ini bertujuan untuk mewujudkan pengelolaan keuangan negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, di



mana perlu dilakukan pemeriksaan oleh satu badan pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri, sebagaimana telah ditetapkan dalam Pasal 23E Undang-Undang Dasar 1945.

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, selain berpedoman pada IAR, dalam pelaksanaan pemeriksaan BPK juga berpedoman pada Indische Comptabiliteitswet atau ICW (Staatsblad Tahun 1925 Nomor 448 sebagaimana telah berkali-kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1968).

#### Lingkup Pemeriksaan

Pemeriksaan keuangan negara meliputi pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh BPK meliputi seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Dalam hal pemeriksaan dilaksanakan oleh Akuntan Publik berdasarkan ketentuan undang undang, laporan hasil pemeriksaan tersebut wajib disampaikan kepada BPK dan dipublikasikan. Penyampaian laporan hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud diperlukan agar BPK dapat melakukan evaluasi pelaksanaan pemeriksaan yang dilakukan oleh akuntan publik. Hasil pemeriksaan akuntan publik dan evaluasi tersebut selanjutnya disampaikan oleh BPK kepada lembaga perwakilan, sehingga dapat ditindaklanjuti sesuai dengan kewenangannya.



Pemeriksaan sebagaimana dimaksud terdiri atas pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu:

Pemeriksaan Keuangan adalah pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemeriksaan keuangan ini dilakukan oleh BPK dalam rangka memberikan pernyataan opini tentang tingkat kewajaran informasi yang disajikan dalam laporan keuangan pemerintah.

Pemeriksaan Kinerja adalah pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri atas pemeriksaan aspek ekonomi dan efisiensi serta pemeriksaan aspek efektivitas yang lazim dilakukan bagi kepentingan manajemen oleh aparat pengawasan intern pemerintah. Pasal 23E Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan BPK untuk melaksanakan pemeriksaan kinerja pengelolaan keuangan negara. Tujuan pemeriksaan ini adalah untuk mengidentifikasi hal hal yang perlu menjadi perhatian lembaga perwakilan. Adapun untuk pemerintah, pemeriksaan kinerja dimaksudkan agar kegiatan yang dibiayai dengan keuangan negara/daerah diselenggarakan secara ekonomis dan efisien serta memenuhi sarannya secara efektif.

Pemeriksaan dengan tujuan tertentu adalah pemeriksaan yang tidak termasuk dalam pemeriksaan keuangan dan pemeriksaan kinerja. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu meliputi antara lain pemeriksaan atas hal hal lain di bidang keuangan, pemeriksaan investigatif, dan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern pemerintah.

Pemeriksaan sebagaimana dimaksud dilaksanakan berdasarkan standar pemeriksaan. Standar dimaksud disusun oleh BPK dengan mempertimbangkan standar di



lingkungan profesi audit secara internasional. Standar pemeriksaan sebagaimana dimaksud disusun oleh BPK, setelah berkonsultasi dengan Pemerintah. Dalam penyusunan standar pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat ini, BPK menetapkan proses penyiapan standar dan berkonsultasi mengenai substansi standar kepada Pemerintah. Proses penyiapan standar dimaksud mencakup langkah langkah yang perlu ditempuh secara cermat (due process) dengan melibatkan organisasi terkait dan mempertimbangkan standar pemeriksaan internasional agar dihasilkan standar yang diterima secara umum.

### Pelaksanaan Pemeriksaan

Penentuan obyek pemeriksaan, perencanaan dan pelaksanaan pemeriksaan, penentuan waktu dan metode pemeriksaan, serta penyusunan dan penyajian laporan pemeriksaan dilakukan secara bebas dan mandiri oleh BPK.

BPK memiliki kebebasan dan kemandirian dalam ketiga tahap pemeriksaan, yakni perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan hasil pemeriksaan. Kebebasan dalam tahap perencanaan mencakup kebebasan dalam menentukan obyek yang akan diperiksa, kecuali pemeriksaan yang obyeknya telah diatur tersendiri dalam undang undang, atau pemeriksaan berdasarkan permintaan khusus dari lembaga perwakilan.

Dalam merencanakan tugas pemeriksaan, BPK memperhatikan permintaan, saran, dan pendapat lembaga perwakilan. Permintaan dimaksud dapat berupa hasil keputusan rapat paripurna, rapat kerja, dan alat kelengkapan lembaga perwakilan.



Dalam rangka membahas permintaan, saran, dan pendapat sebagaimana dimaksud, BPK atau lembaga perwakilan mengadakan pertemuan konsultasi.

Dalam merencanakan tugas pemeriksaan, BPK dapat mempertimbangkan informasi dari pemerintah, bank sentral, dan masyarakat. Informasi dari pemerintah termasuk dari lembaga independen yang dibentuk dalam upaya pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme, seperti Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi pengawasan Persaingan Usaha, dan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan. Informasi dari masyarakat termasuk penelitian dan pengembangan, kajian, pendapat dan keterangan organisasi profesi terkait, berita media massa, pengaduan langsung dari masyarakat.

Dalam menyelenggarakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, BPK dapat memanfaatkan hasil pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah. Untuk keperluan sebagaimana dimaksud, laporan hasil pemeriksaan intern pemerintah wajib disampaikan kepada BPK.

Dalam melaksanakan tugas pemeriksaan, BPK dapat menggunakan pemeriksa dan/atau tenaga ahli dari luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK. Penggunaan pemeriksa dan/atau tenaga ahli dari luar BPK dilakukan apabila BPK tidak memiliki/tidak cukup memiliki pemeriksa dan/atau tenaga ahli yang diperlukan dalam suatu pemeriksaan. Pemeriksa dan/atau tenaga ahli dalam bidang tertentu dari luar BPK dimaksud adalah pemeriksa di lingkungan aparat pengawasan intern pemerintah, pemeriksa, dan/atau tenaga ahli lain yang memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh BPK. Penggunaan pemeriksa yang berasal dari aparat pengawasan intern



pemerintah merupakan penugasan pimpinan instansi yang bersangkutan.

Untuk mewujudkan perencanaan yang komprehensif, BPK dapat memanfaatkan hasil pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah, memperhatikan masukan dari pihak lembaga perwakilan, serta informasi dari berbagai pihak. Sementara itu kebebasan dalam penyelenggaraan kegiatan pemeriksaan antara lain meliputi kebebasan dalam penentuan waktu pelaksanaan dan metode pemeriksaan, termasuk metode pemeriksaan yang bersifat investigatif. Selain itu, kemandirian BPK dalam pemeriksaan keuangan negara mencakup ketersediaan sumberdaya manusia, anggaran, dan sarana pendukung lainnya yang memadai.

BPK dapat memanfaatkan hasil pekerjaan yang dilakukan oleh aparat pengawasan intern pemerintah. Dengan demikian, luas pemeriksaan yang akan dilakukan dapat disesuaikan dan difokuskan pada bidang bidang yang secara potensial berdampak pada kewajaran laporan keuangan serta tingkat efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan negara. Untuk itu, aparat pengawasan intern pemerintah wajib menyampaikan hasil pemeriksaannya kepada BPK.

Dalam pelaksanaan tugas pemeriksaan, pemeriksa dapat:

- Meminta dokumen yang wajib disampaikan oleh pejabat atau pihak lain yang berkaitan dengan pelaksanaan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
- Mengakses semua data yang disimpan di berbagai media, aset, lokasi, dan segala jenis barang atau dokumen dalam penguasaan atau kendali dari entitas yang menjadi obyek



- pemeriksaan atau entitas lain yang dipandang perlu dalam pelaksanaan tugas pemeriksaannya;
- Melakukan penyegelan tempat penyimpanan uang, barang, dan dokumen pengelolaan keuangan negara; Penyegelan adalah suatu tindakan yang dilakukan oleh pemeriksa sebagai salah satu bagian dari prosedur pemeriksaan paling lama 2 x 24 jam dengan memperhatikan kelancaran pelaksanaan pekerjaan / pelayanan di tempat yang diperiksa. Penyegelan hanya dilakukan apabila pemeriksaan atas persediaan uang, barang, dan/atau dokumen pengelolaan keuangan negara terpaksa ditunda karena sesuatu hal. Penyegelan dilakukan untuk mengamankan uang, barang, dan/atau dokumen pengelolaan keuangan negara dari kemungkinan usaha pemalsuan, perubahan, pemusnahan, atau penggantian pada saat pemeriksaan berlangsung.
  - Meminta keterangan kepada seseorang; Permintaan keterangan dilakukan oleh pemeriksa untuk memperoleh, melengkapi, dan/atau meyakini informasi yang dibutuhkan dalam kaitan dengan pemeriksaan. Yang dimaksud dengan seseorang adalah perseorangan atau badan hukum.
  - Memotret, merekam dan/atau mengambil sampel sebagai alat bantu pemeriksaan. Kegiatan pemotretan, perekaman, dan/atau pengambilan sampel (contoh) fisik obyek yang dilakukan oleh pemeriksa bertujuan untuk memperkuat dan/atau melengkapi informasi yang berkaitan dengan pemeriksaan.

Dalam rangka meminta keterangan kepada seseorang sebagaimana dimaksud, BPK dapat melakukan pemanggilan kepada seseorang. Tata cara pemanggilan





dimaksud ditetapkan oleh BPK setelah berkonsultasi dengan Pemerintah.

Dalam rangka pemeriksaan keuangan dan/atau kinerja, pemeriksa melakukan pengujian dan penilaian atas pelaksanaan sistem pengendalian intern pemerintah. Pengujian dan penilaian dimaksud termasuk atas pelaksanaan sistem kendali mutu dan hasil pemeriksaan aparat pemeriksa intern pemerintah. Dengan pengujian dan penilaian dimaksud BPK dapat meningkatkan efisiensi dan efektifitas pelaksanaan pemeriksaan. Hasil pengujian dan penilaian tersebut menjadi masukan bagi pemerintah untuk memperbaiki pelaksanaan sistem pengendalian dan kinerja pemeriksaan intern.

Pemeriksa dapat melaksanakan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara/daerah dan/atau unsur pidana.

Apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK segera melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Tata cara penyampaian laporan sebagaimana dimaksud diatur bersama oleh BPK dan Pemerintah.

### Hasil Pemeriksaan dan Tindak Lanjut

Pemeriksa menyusun laporan hasil pemeriksaan (LHP) setelah pemeriksaan selesai dilakukan.

Dalam hal diperlukan, pemeriksa dapat menyusun laporan interim pemeriksaan. Laporan interim pemeriksaan dimaksud, diterbitkan sebelum suatu pemeriksaan selesai secara keseluruhan dengan tujuan untuk segera dilakukan tindakan pengamanan dan/atau pencegahan bertambahnya kerugian.



### Muatan laporan-laporan hasil pemeriksaan:

- LHP atas laporan keuangan pemerintah memuat opini.
- LHP atas kinerja memuat temuan, kesimpulan, dan rekomendasi.
- LHP dengan tujuan tertentu memuat kesimpulan.

Opini merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan disajikan dalam laporan keuangan yang didasarkan pada kriteria:

- Kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan;
- Kecukupan pengungkapan (adequate disclosures);
- Kepatuhan terhadap peraturan perundang undangan; dan
- Efektivitas sistem pengendalian intern.

### Terdapat 4 jenis opini yang dapat diberikan oleh pemeriksa, yakni:

- opini wajar tanpa pengecualian (unqualified opinion);
- opini wajar dengan pengecualian (qualified opinion);
- opini tidak wajar (adversed opinion); dan
- pernyataan menolak memberikan opini (disclaimer of opinion).

Tanggapan pejabat pemerintah yang bertanggung jawab atas temuan, kesimpulan, dan rekomendasi pemeriksa, dimuat atau dilampirkan pada LHP.

LHP atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) disampaikan oleh BPK kepada DPR dan DPD selambat-lambatnya 2 bulan setelah menerima laporan keuangan dari pemerintah pusat. Yang dimaksud dengan LKPP adalah laporan keuangan sebagaimana



dimaksud dalam Pasal 30 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

LHP atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) disampaikan oleh BPK kepada DPRD selambat-lambatnya 2 bulan setelah menerima laporan keuangan dari pemerintah daerah. Yang dimaksud dengan LKPD adalah laporan keuangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

LHP sebagaimana dimaksud disampaikan pula kepada Presiden/gubernur/bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.

LHP kinerja dan LHP dengan tujuan tertentu disampaikan kepada DPR/DPD/DPRD sesuai dengan kewenangannya, dan disampaikan pula kepada Presiden/gubernur/bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya.

Tata cara penyampaian LHP sebagaimana dimaksud diatur bersama oleh BPK dan lembaga perwakilan sesuai dengan kewenangannya.

Selain disampaikan kepada lembaga perwakilan, LHP juga disampaikan oleh BPK kepada pemerintah. Dalam hal LHP keuangan, hasil pemeriksaan BPK digunakan oleh pemerintah untuk melakukan koreksi dan penyesuaian yang diperlukan, sehingga laporan keuangan yang telah diperiksa (audited financial statements) memuat koreksi dimaksud sebelum disampaikan kepada DPR/DPRD. Pemerintah diberi kesempatan untuk menanggapi temuan dan kesimpulan yang dikemukakan dalam laporan hasil pemeriksaan. Tanggapan dimaksud disertakan dalam laporan hasil pemeriksaan BPK yang disampaikan kepada DPR/DPRD.



Ikhtisar Hasil Pemeriksaan (IHP) Semester disampaikan kepada lembaga perwakilan selambat lambatnya 3 bulan sesudah berakhirnya semester yang bersangkutan. IHP sebagaimana dimaksud disampaikan pula kepada Presiden/gubernur/bupati/walikota selambat lambatnya 3 bulan sesudah berakhirnya semester yang bersangkutan.

IHP disampaikan kepada DPR/DPD/DPRD sesuai dengan kewenangannya, dan kepada Presiden serta gubernur/bupati/walikota yang bersangkutan agar memperoleh informasi secara menyeluruh tentang hasil pemeriksaan.

Dalam rangka transparansi dan peningkatan partisipasi publik, Undang undang ini menetapkan bahwa setiap laporan hasil pemeriksaan yang sudah disampaikan kepada lembaga perwakilan dinyatakan terbuka untuk umum. Laporan hasil pemeriksaan yang terbuka untuk umum berarti dapat diperoleh dan/atau diakses oleh masyarakat. Dengan demikian, masyarakat dapat memperoleh kesempatan untuk mengetahui hasil pemeriksaan, antara lain melalui publikasi dan situs web BPK. LHP yang dinyatakan terbuka tidak termasuk laporan yang memuat Rahasia Negara yang diatur dalam peraturan perundang undangan.

Pejabat wajib menindaklanjuti rekomendasi dalam LHP. Tindak lanjut atas rekomendasi dapat berupa pelaksanaan seluruh atau sebagian dari rekomendasi. Dalam hal sebagian atau seluruh rekomendasi tidak dapat dilaksanakan, pejabat wajib memberikan alasan yang sah.

Pejabat juga wajib memberikan jawaban atau penjelasan kepada BPK tentang tindak lanjut atas rekomendasi dalam LHP. Jawaban atau penjelasan



sebagaimana dimaksud disampaikan kepada BPK selambat lambatnya 60 hari setelah laporan hasil pemeriksaan diterima.

BPK memantau pelaksanaan Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan (TLHP). Dalam rangka pemantauan sebagaimana dimaksud pada ayat ini, BPK menatausahakan laporan hasil pemeriksaan dan menginventarisasi permasalahan, temuan, rekomendasi, dan/atau tindak lanjut atas rekomendasi dalam laporan hasil pemeriksaan. Selanjutnya BPK menelaah jawaban atau penjelasan yang diterima dari pejabat yang diperiksa dan/atau atasannya untuk menentukan apakah tindak lanjut telah dilakukan.

Pejabat yang diketahui tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dapat dikenai Sanksi Administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian. BPK memberitahukan hasil pemantauan TLHP sebagaimana dimaksud kepada lembaga perwakilan dalam hasil pemeriksaan semester.

Lembaga perwakilan menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK dengan melakukan pembahasan sesuai dengan kewenangannya. DPR/DPRD meminta penjelasan kepada BPK dalam rangka menindaklanjuti hasil pemeriksaan.

DPR/DPRD dapat meminta BPK untuk melakukan pemeriksaan lanjutan. Pemeriksaan lanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat ini dapat berupa pemeriksaan hal hal yang berkaitan dengan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.



DPR/DPDR dapat meminta Pemerintah untuk melakukan tindak lanjut atas hasil pemeriksaan dan/atau hasil pemeriksaan lanjutan.

### Pengenaan Ganti Kerugian Negara

BPK menerbitkan surat keputusan penetapan batas waktu pertanggungjawaban bendahara atas kekurangan kas/barang yang terjadi, setelah mengetahui ada kekurangan kas/barang dalam persediaan yang merugikan keuangan negara/daerah. Surat keputusan dimaksud pada ayat ini diterbitkan apabila belum ada penyelesaian yang dilakukan sesuai dengan tata cara penyelesaian ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh BPK.

Bendahara dapat mengajukan keberatan atau pembelaan diri kepada BPK dalam waktu 14 hari kerja setelah menerima surat keputusan sebagaimana dimaksud.

Apabila bendahara tidak mengajukan keberatan atau pembelaan dirinya ditolak, BPK menetapkan surat keputusan pembebanan penggantian kerugian negara/daerah kepada bendahara bersangkutan. Pembelaan diri ditolak oleh BPK apabila bendahara tidak dapat membuktikan bahwa dirinya bebas dari kesalahan, kelalaian, atau kealpaan.

Tata cara penyelesaian ganti kerugian negara/daerah terhadap bendahara ditetapkan oleh BPK setelah berkonsultasi dengan pemerintah. Tatacara penyelesaian ganti kerugian sebagaimana dimaksud berlaku pula bagi pengelola perusahaan umum dan perusahaan perseroan yang seluruh atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia, sepanjang tidak diatur dalam undang-undang tersendiri.

Menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota/direksi perusahaan negara



dan badan badan lain yang mengelola keuangan negara melaporkan penyelesaian kerugian negara/daerah kepada BPK selambat lambatnya 60 hari setelah diketahui terjadinya kerugian negara/daerah dimaksud. BPK memantau penyelesaian pengenaan ganti kerugian negara/daerah terhadap pegawai negeri bukan bendahara dan/atau pejabat lain pada kementerian negara/lembaga/pemerintah daerah.

#### Ketentuan Pidana

Setiap orang yang dengan sengaja tidak menjalankan kewajiban menyerahkan dokumen dan/atau menolak memberikan keterangan yang diperlukan untuk kepentingan kelancaran pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 tahun 6 bulan dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000.

Setiap orang yang dengan sengaja mencegah, menghalangi, dan/atau menggagalkan pelaksanaan pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 tahun 6 bulan dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000.

Setiap orang yang menolak pemanggilan yang dilakukan oleh BPK sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 tanpa menyampaikan alasan penolakan secara tertulis dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 tahun 6 bulan dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000.

Setiap orang yang dengan sengaja memalsukan atau membuat palsu dokumen yang diserahkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 tahun dan/atau denda paling banyak Rp 1.000.000.000.

Setiap pemeriksa yang dengan sengaja mempergunakan dokumen yang diperoleh dalam pelaksanaan tugas pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10



melampaui batas kewenangannya, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 tahun dan/atau denda paling banyak Rp 1.000.000.000.

Setiap pemeriksa yang menyalahgunakan kewenangannya sehubungan dengan kedudukan dan/atau tugas pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dipidana dengan pidana penjara sekurang kurangnya 1 tahun dan paling lama 5 tahun dan/atau denda setinggi tingginya Rp 1.000.000.000.

Setiap pemeriksa yang dengan sengaja tidak melaporkan temuan pemeriksaan yang mengandung unsur pidana yang diperolehnya pada waktu melakukan pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dan Pasal 14 dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 tahun 6 bulan dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000.

Setiap orang yang tidak memenuhi kewajiban untuk menindaklanjuti rekomendasi yang disampaikan dalam laporan hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 tahun 6 bulan dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000. Ketentuan Peralihan, Ketentuan mengenai pemeriksaan atas laporan keuangan sebagaimana dimaksud dalam Undang undang ini dilaksanakan mulai sejak pemeriksaan atas laporan keuangan Tahun Anggaran 2006.

Penyelesaian ganti kerugian negara/daerah yang sedang dilakukan oleh BPK dan/atau Pemerintah pada saat Undang undang ini mulai berlaku, dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan yang ada sebelum berlakunya Undang undang ini.

Tata cara penyelesaian ganti kerugian negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (4) dan ayat (5)





ditetapkan selambat-lambatnya 1 tahun setelah berlakunya undang-undang ini.

#### **d. Pemeriksaan Pengelolaan Keuangan BUMN dan BUMD**

Jika proses pengadaan barang/jasa di BI, BUMN dan BUMD boleh diatur secara mandiri apakah proses pemeriksaan keuangan BUMN/BUMD tidak menjadi bahan pemeriksaan APIP atau pengawasan Badan Pengawas Keuangan (BPK)? Tentu saja jawabannya tetap menjadi wewenang APIP dan atau BPK. Ingat Kekayaan Lain yang dipisahkan menurut MK adalah bagian dari Keuangan Negara.

Namun demikian pada putusan Mahkamah Konstitusi 62/PUU-XI/2013 menyatakan bahwa kekayaan lain yang dipisahkan tetap sebagai kekayaan negara dan dengan demikian kewenangan negara di bidang pengawasan tetap berlaku. Meskipun demikian, paradigma pengawasan negara dimaksud harus berubah, yaitu tidak lagi berdasarkan paradigma pengelolaan kekayaan negara dalam penyelenggaraan pemerintahan (*government judgement rules*), melainkan berdasarkan paradigma usaha (*business judgment rules*).

Dengan demikian APIP/BPK tetap berwenang melaksanakan tugas pemeriksaan/pengawasan terhadap laporan keuangan BUMN/BUMD terkait kekayaan lain yang dipisahkan. Namun dalam tata cara dan konsepnya mengikuti paradigma bisnis/private.

Bagaimana jika BUMN/BUMD tidak menyusun aturan Direksi sendiri untuk pengadaan



barang/jasanya? Jika demikian maka dalam prinsip pemeriksaan tetap akan mengacu pada tata aturan yang lebih tinggi. Dengan demikian untuk BUMN/BUMD yang tidak menyusun peraturan pengadaan barang/jasa mandiri mau tidak mau mengacu pada Perpres 54/2010 dan seluruh turunannya.

Demikian sedikit penjelasan tentang tata cara pengadaan barang/jasa di lingkungan BI, BUMN, dan BUMD, semoga bermanfaat dan dapat menjadi diskusi lebih lanjut untuk penyempurnaan.

#### ♣ **BPK Tetap Bisa Audit BUMN dan BUMD**

Mahkamah Konstitusi menegaskan, keuangan badan usaha milik negara dan badan usaha milik daerah merupakan bagian dari keuangan negara yang tetap bisa diperiksa dan diaudit Badan Pemeriksa Keuangan. Pemisahan kekayaan negara, yakni perusahaan negara atau daerah, tidak berakibat pada peralihan hak dari negara ke BUMN/BUMD.

Hal itu terungkap dalam putusan MK dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK yang dibacakan pada Kamis (18/9). Sidang dipimpin Ketua MK Hamdan Zoelva.

MK menolak permohonan yang diajukan Forum Hukum BUMN serta dua pensiunan BUMN, Omay Komar Wiraatmadja dan Sutrisno. MK juga menolak permohonan Pusat Kajian Masalah Strategis Universitas Indonesia. Para pemohon meminta MK mengeluarkan kekayaan negara atau daerah yang dikelola BUMN/BUMD serta kekayaan lain yang diperoleh dengan menggunakan



fasilitas yang diberikan pemerintah. Mereka meminta agar BPK tak bisa lagi memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan di BUMN dan BUMD, meminta keterangan atau dokumen terkait pemeriksaan, serta memberikan pendapat kepada DPR atau instansi lain terkait hasil pemeriksaannya. Dalam pertimbangan hukumnya, Hakim Konstitusi Muhammad Alim mengungkapkan, pemisahan kekayaan negara dalam BUMN dan BUMD tidak dapat diartikan sebagai putusya kaitan negara dengan BUMN atau BUMD.

MK menegaskan, BUMN dan BUMD atau lembaga sejenis merupakan badan usaha milik negara yang berfungsi menjalankan usaha sebagai derivasi dari penguasaan negara atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Modal usaha BUMN/BUMD berasal dari keuangan negara yang dipisahkan.

Terkait kewenangan BPK untuk memeriksa, karena masih tetap sebagai keuangan negara dan BUMN atau BUMD sesungguhnya milik negara, tak terdapat alasan bahwa BPK tidak berwenang memeriksanya," kata Hakim Konstitusi Aswanto.

## Minggu 12

Faktor-faktor yang menjadikan pengadaan barang dan jasa sebagai ladang subur praktek korupsi, diantaranya adalah banyaknya uang yang beredar, tertutupnya kontak antara penyedia jasa dan panitia lelang dan banyaknya prosedur lelang yang harus diikuti. Proses pengadaan ini walaupun tercium adanya indikasi korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), tetapi pembuktiannya sangat sulit karena sistem administrasi



dari pemberi dan penerima pekerjaan ini sangatlah rapi. Untuk mengatasi masalah tersebut, perlu dilakukan proses yang terbuka dalam pengadaan barang dan jasa. Proses yang transparan ini akan memberikan kesempatan yang sama kepada penyedia barang dan jasa dan dalam pelaksanaannya akan mendapatkan pengawasan dari masyarakat

Praktik yang Mememicu Tindak Pidana dalam Pengadaan barang dan jasa

Terdapat 3 (tiga) unsur untuk dapat dikategorikan sebagai tindak pidana, Pertama, menyalahgunakan kewenangannya, kedua, memberikan keuntungan baik kepada diri sendiri maupun orang lain, dan ketiga, menimbulkan kerugian keuangan negara. Bila proses yang sedang berjalan, walaupun belum final/akhir, namun sudah ada indikasi atau "dugaan kuat" adanya penyimpangan bisa atau dapat dikategorikan pelanggaran terhadap UU Korupsi.

Berikut adalah beberapa perbuatan yang bisa memicu terjadinya tindak pidana pada pengadaan barang dan jasa pemerintah antara lain :

#### a. Penyuapan

Menyuap adalah usaha yang dilakukan seseorang untuk mempengaruhi pejabat pemerintah (pengambil keputusan) supaya melakukan tindakan tertentu atau supaya tidak melakukan tindakan tertentu dengan memberikan imbalan uang atau benda berharga lainnya. Tindak pidana suap merupakan tindak pidana yang berada dalam satu jenis dengan tindak pidana korupsi dan merupakan jenis tindak pidana yang sudah sangat tua. Penyuapan sebagai istilah sehari-hari yang dituangkan dalam Undang-Undang adalah sebagai suatu hadiah atau janji ("giften" atau "beloften") yang diberikan atau diterima. Pelaku penyuapan dikategorikan menjadi penyuapan aktif



(active omkoping) adalah jenis penyuapan yang pelakunya sebagai pemberi hadiah atau janji, sedang penyuapan pasif (passive omkoping) adalah jenis penyuapan yang pelakunya sebagai penerima hadiah atau janji.

Penyuapan biasanya dilakukan oleh rekanan kepada bupati, walikota, gubernur, dirjen, menteri, pengguna anggaran, kuasa pengguna anggaran, pejabat pembuat komitmen, panitia penerima barang dan jasa, atau kepada anggota pokja ULP. Tujuan penyuapan ini adalah agar pengelola pengadaan memenangkan penawaran dari rekanan, supaya pengelola kegiatan menerima barang/jasa yang diserahkan rekanan dimana kualitas dan atau kuantitasnya lebih rendah dibandingkan yang diperjanjikan dalam kontrak.

Larangan penyuapan diatur pada pasal 6 Perpres 54 tahun 2010 jo Perpres 70 tahun 2012 yaitu berkaitan dengan etika pengadaan. Para pihak yang terkait dalam pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa harus mematuhi etika sebagai berikut :

- a. Melaksanakan tugas secara tertib, disertai rasa tanggung jawab untuk mencapai sasaran, kelancaran dan ketepatan tercapainya tujuan Pengadaan Barang/Jasa;
- b. Bekerja secara profesional dan mandiri, serta menjaga kerahasiaan Dokumen Pengadaan Barang/Jasa yang menurut sifatnya harus dirahasiakan untuk mencegah terjadinya penyimpangan dalam Pengadaan Barang/Jasa;
- c. Tidak saling mempengaruhi baik langsung maupun tidak langsung yang berakibat terjadinya persaingan tidak sehat;



- d. Menerima dan bertanggung jawab atas segala keputusan yang ditetapkan sesuai dengan kesepakatan tertulis para pihak;
- e. Menghindari dan mencegah terjadinya pertentangan kepentingan para pihak yang terkait, baik secara langsung maupun tidak langsung dalam proses Pengadaan Barang/Jasa;
- f. Menghindari dan mencegah terjadinya pemborosan dan kebocoran keuangan negara dalam Pengadaan Barang/Jasa;
- g. Menghindari dan mencegah penyalahgunaan wewenang dan/atau kolusi dengan tujuan untuk keuntungan pribadi, golongan atau pihak lain yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara; dan
- h. Tidak menerima, tidak menawarkan atau tidak menjanjikan untuk memberi atau menerima hadiah, imbalan, komisi, rabat dan berupa apa saja dari atau kepada siapapun yang diketahui atau patut diduga berkaitan dengan Pengadaan Barang/Jasa.

Ancaman hukuman terhadap penerima suap diatur pada pasal 418 KUHP :

Seorang pejabat yang menerima hadiah atau janji padahal diketahui atau sepatutnya harus diduganya, bahwa hadiah atau janji itu diberikan karena kekuasaan atau kewenangan yang berhubungan dengan jabatannya atau yang menurut pikiran orang yang memberi hadiah atau janji itu ada hubungannya dengan jabatannya, diancam dengan pidana penjara paling lama enam bulan atau pidana denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah.



Sedangkan pada pasal 419 KUHP diancam dengan pidana penjara paling lama lima tahun apabila seorang pejabat :

1. Menerima hadiah atau janji padahal diketahuinya bahwa hadiah atau janji itu diberikan untuk menggerakkan supaya melakukan atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatannya yang bertentangan dengan kewajibannya
2. Yang menerima hadiah mengetahui bahwa hadiah itu diberikan sebagai akibat atau oleh karena si penerima telah melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dalam jabatannya yang bertentangan dengan kewajibannya.

Kemudian pada UU No.31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ancaman hukuman terhadap penerima suap disebutkan :

#### **Pasal 11**

Setiap orang yang melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam pasal 418 KUHP, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 tahun dan paling lama 5 tahun dan denda paling sedikit Rp.50.000.000 dan paling banyak Rp.250.000.000,-

#### **Pasal 12**

Setiap orang yang melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam pasal 419, pasal 420, pasal 423, pasal 425 atau pasal 435 KUHP dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara paling singkat 4 tahun dan paling lama 20 tahun dan denda paling sedikit Rp.200.000.000 dan paling banyak 1.000.000.000.

Ada beberapa kasus yang menyeret pelaku suap ini ke jeruji penjara, antara lain korupsi pengadaan alat-alat kesehatan atas nama Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Lombok Barat dr. HL Sekarningrat. Pengadilan Negeri Mataram



dalam putusan No. 274/PID.B/2004/PN.MTR tanggal 17 Februari 2005 memutuskan bahwa terdakwa terbukti melakukan tindak pidana korupsi dengan menerima sejumlah fee proyek dari rekanan dengan janji atau hadiah yang berhubungan dengan jabatannya Pidana penjara 5 bulan dan denda 10 juta Rupiah subsider bulan kurungan.

b. Menggabungkan atau memecah paket pekerjaan

Berkaitan dengan pemaketan pekerjaan Perpres 54 tahun 2010 pada pasal 24 ayat 3 mengatur prosedur sebagai berikut :

Dalam melakukan pemaketan Barang/Jasa, PA dilarang:

- a. Menyatukan atau memusatkan beberapa kegiatan yang tersebar di beberapa lokasi/daerah yang menurut sifat pekerjaan dan tingkat efisiensinya seharusnya dilakukan di beberapa lokasi/daerah masing-masing;
- b. Menyatukan beberapa paket pengadaan yang menurut sifat dan jenis pekerjaannya bisa dipisahkan dan/atau besaran nilainya seharusnya dilakukan oleh Usaha Mikro dan Usaha Kecil serta koperasi kecil;
- c. Memecah Pengadaan Barang/Jasa menjadi beberapa paket dengan maksud menghindari pelelangan; dan/atau
- d. Menentukan kriteria, persyaratan atau prosedur pengadaan yang diskriminatif dan/atau dengan pertimbangan yang tidak obyektif.

Pemecahan atau penggabungan paket bisa dilakukan dengan pertimbangan yang jelas dan sesuai dengan prinsip pengadaan yang efektif dan efisien. Pemecahan paket dapat dilakukan karena perbedaan target penyedia, perbedaan lokasi penerima/pengguna barang yang cukup signifikan, atau perbedaan waktu pemakaian dari barang dan jasa tersebut. Dalam Kitab Undang-Undang





Hukum Pidana (KUHP) maupun Undang-undang Nomor 31 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tidak mengatur ancaman perbuatan menggabungkan atau memecah paket. Pada perpres 54 tahun 2010 jo Perpres 70 tahun 2012 juga tidak ada ancaman terhadap penggabungan atau pemecahan paket. Ancaman tindak pidana muncul apabila dapat dibuktikan bahwa pemecahan atau penggabungan paket tersebut diikuti dengan praktek penggelembungan harga. Apabila hal ini terjadi maka praktek penggelembungan harga inilah yang diancam hukuman.

### c. Penggelumbungan harga

Merujuk pada Perpres 54 tahun 2010 diatur mengenai etika pengadaan dimana pada pasal 6 disebutkan salah satunya adalah menghindari dan mencegah terjadinya pemborosan dan kebocoran keuangan negara dalam pengadaan barang dan jasa. Etika pengadaan tersebut menegaskan bahwa rekanan maupun pengelola pengadaan secara tegas dilarang melaksanakan pengadaan barang/jasa yang dapat mengakibatkan pemborosan keuangan negara. Semua peristiwa tindak pidana pengadaan barang dan jasa hampir selalu mengakibatkan pemborosan.

Praktek penggelembungan harga ini diawali dari penentuan HPS yang terlalu tinggi karena penawaran harga peserta lelang/seleksi tidak boleh melebihi HPS sebagaimana diatur pada pasal 66 Perepres 54 tahun 2010 dimana HPS adalah dasar untuk menetapkan batas tertinggi penawaran yang sah untuk Pengadaan Barang/Pekerjaan Konstruksi/JasaLainnya dan Pengadaan Jasa Konsultansi yang menggunakan metode Pagu Anggaran. Penyusunan



HPS dikalkulasikan secara keahlian berdasarkan data yang dapat dipertanggungjawabkan.

Contoh penyimpangan yang dapat terjadi dapat dilihat dalam kasus pengadaan alat pendidikan dokter di Badan Pengembangan dan Pemberdayaan SDM Kesehatan (BPPSDMK) pada Kementerian Kesehatan (Kemenkes) tahun 2010, yang mana Kejaksaan Agung telah menetapkan 3 tersangkanya. Dalam kasus ini diduga telah terjadi rekayasa harga dalam tender pengadaan alat pendidikan dokter tersebut Tersangka Widiyanto Aim berperan membuat penetapan Harga Perkiraan Sendiri (HPS) yang tidak profesional terkait tender pengadaan alat pendidikan dokter rumah sakit tersebut. Kemudian tersangka Syamsul Bahri sebagai Kasubag Program dan Anggaran (PA) juga terkait dalam penetapan HPS dalam tender tersebut. Terakhir, tersangka Bantu Marpaung sebagai pemenang tender terkait dalam penetapan HPS tender tersebut.

Kasus mark up yang lain misalnya mark-up pada pengadaan dua unit Helikopter jenis MI-2 buatan Rostov-Rusia oleh Pemda NAD dengan terdakwa Sdr. Ir. H. Abdullah Puteh, M.Si. (mantan Gubernur Nanggroe Aceh Darussalam). Pengadilan Tipikor dan diperkuat oleh MA telah memvonis Ir. H. Abdullah Puteh 10 tahun penjara, uang pengganti 4,5 miliar rupiah dan denda 0,5 miliar rupiah. Terdakwa dipidana 10 tahun penjara dan harus membayar uang pengganti 4,5 miliar rupiah dan denda 0,5 miliar rupiah.

d. Mengurangi kuantitas dan atau kualitas barang dan jasa

Dalam setiap pengadaan barang dan jasa senantiasa diikuti dengan bukti perjanjian baik dalam bentuk Surat Perjanjian/kontrak maupun Surat Perintah Kerja (SPK). Kontrak adalah bentuk kesepakatan tertulis antara penyedia



dan pengguna barang/jasa tentang hak dan kewajiban masing-masing pihak. Dalam kontrak selalu diatur tentang kuantitas dan kualitas barang dan jasa yang diperjanjikan, sehingga setiap usaha untuk mengurangi kuantitas atau kualitas barang dan jasa adalah tindak pidana.

Pengurangan kuantitas dan kualitas ini seringkali dilakukan bersamaan dengan pemalsuan dokumen berita acara serah terima barang, dimana penyerahan barang diikuti berita acara yang menyatakan bahwa penyerahan barang telah dilakukan sesuai dengan kontrak. Terhadap hal ini KUHP pada pasal 263 menyatakan :

- (1) Barang siapa membuat surat palsu atau memalsukan surat yang dapat menimbulkan sesuatu hak, perikatan atau pembebasan hutang, atau yang diperuntukkan sebagai bukti daripada sesuatu hal dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai surat tersebut seolah-olah isinya benar dan tidak dipalsu, diancam, jika pemakaian tersebut dapat menimbulkan kerugian, karena pemalsuan surat, dengan pidana penjara paling lama enam tahun.
- (2) Diancam dengan pidana yang sama, barang siapa dengan sengaja memakai surat palsu atau yang dipalsukan, seolah-olah sejati, jika pemakaian surat itu dapat menimbulkan kerugian.

Pada Perpres 54 tahun 2010 pada pasal 18 diatur tentang tugas pokok dan kewenangan dari Panitia/Pejabat Penerima Hasil Pekerjaan (PPHP), dimana PPHP mempunyai tugas pokok dan kewenangan sebagai berikut :

- a. Melakukan pemeriksaan hasil pekerjaan Pengadaan Barang/Jasa sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam Kontrak;



- b. Menerima hasil Pengadaan Barang/Jasa setelah melalui pemeriksaan/pengujian; dan
- c. Membuat dan menandatangani Berita Acara Serah Terima Hasil Pekerjaan.

Secara legal formal tanggung jawab untuk menyatakan bahwa barang atau jasa yang diserahkan telah sesuai dengan kontrak baik kualitas maupun kuantitasnya adalah PPHP. Namun secara material penyedia barang dan jasa juga harus bertanggungjawab terhadap kekurangan ini. Penyedia yang melakukan kecurangan ini bisa dikenai tindak pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pasal 7 UU 20 Tahun 2001 merujuk pada Pasal 387 dan Pasal 388 KUHP yang kualifikasinya adalah melakukan perbuatan curang bagi pemborong, ahli bangunan dan pengawas, sehingga membahayakan keamanan orang atau barang dan membahayakan keselamatan negara

Perbuatan curang yang dilakukan adalah pemborong misalnya melakukan pembangunan suatu bangunan tidak sesuai atau menyalahi ketentuan yang sudah diatur dan disepakati yang tertuang dalam surat perjanjian kerja atau leveransir, bahan bangunan yang dipesan/dibeli darinya tidak sesuai dengan yang diperjanjikan. Perbutan curang ini tidak perlu mengakibatkan bangunan itu roboh atau negara menjadi betul-betul bahaya, karena dalam unsurnya dikatakan "dapat membahayakan keamanan orang atau barang dan membahayakan keselamatan negara"



#### e. Penunjukan langsung

Penunjukan langsung adalah metode pemilihan penyedia barang/jasa dengan menunjuk langsung 1 penyedia barang/jasa yang memenuhi syarat. Dalam Perpres 54 tahun 2010 pasal 38 menyebutkan bahwa penunjukan langsung dapat dilakukan dalam hal:

- a. Keadaan tertentu; dan/atau
- b. Pengadaan Barang khusus/Pekerjaan Konstruksi khusus/Jasa Lainnya yang bersifat khusus.

Penunjukan langsung dapat dilakukan sepanjang memenuhi kriteria yang diuraikan secara ketat pada pasal 38 dan pasal 44. Penunjukan langsung yang terjadi diluar yang telah ditetapkan dalam Perpres tersebut adalah ilegal. Dalam beberapa kasus penunjukan langsung ini juga diikuti dengan pengelembungan harga, karena tentu harus ada fee yang diberikan penyedia barang/jasa sebagai ucapan terimakasih kepada pejabat yang menunjuk.

Beberapa kasus penunjukan langsung yang terjadi seperti kasus pengadaan dan pembelian pesawat terbang jenis Fokker 27 seri 600, dengan putusan No. 43 K/Pid/2007, atas nama terdakwa Drs. David Agustein Hubi. Dalam kasus ini, pelaksanaan proyek pengadaan dan pembelian pesawat terbang tersebut tidak berpedoman pada Keppres No. 18 tahun 2000 (merupakan peraturan yang berlaku pada saat kejadian berlangsung) tentang pengadaan barang dan jasa, dimana proyek yang telah dilaksanakan tidak dilengkapi dengan SPK (Surat Perintah Kerja) maupun Kontrak Kerja akan tetapi hanya mendasari dengan surat perjanjian saja, disisi lain dalam pelaksanaan proyek tidak dilakukan tender dan analisa kewajaran harga. Terdakwa didakwa telah melanggar Pasal 3 Undang-Undang RI Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dan ditambah dengan



Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo. Pasal 55 ayat (1) ke -1 KUHP. Pengadilan Negeri Menghukum Terdakwa atas ketiga perbuatan tersebut dengan pidana penjara selama 5 (lima) tahun dan Denda sebesar Rp. 400.000.000,- (empat ratus juta rupiah) subsidair 6 (enam) bulan kurungan. Oleh pengadilan tinggi, hukuman ini ditambah menjadi pidana penjara selama 7 (tujuh) tahun dan membayar uang pengganti kepada Negara sebesar Rp. 1.661.000.000,- (satu milyar enam ratus enam puluh satu juta rupiah).

- f. Kolusi antara penyedia dan pengelola pengadaan.
- Kolusi yang bisa memicu terjadinya tindak pidana antara lain
- Membuat spesifikasi barang/jasa yang mengarah ke rekanan tertentu
  - Mengatur/Merekayasa Proses Pengadaan
  - Membuat syarat-syarat untuk membatasi peserta lelang

Pada Perpres 54 tahun 2010 pada pasal 24 disebutkan tentang pelarangan menentukan kriteria, persyaratan atau prosedur pengadaan yang diskriminatif dan/atau dengan pertimbangan yang tidak obyektif Kemudian pada pasal 56 juga disebutkan :

Perbuatan atau tindakan penyedia Barang/Jasa yang dapat dikenakan sanksi adalah:

- Berusaha mempengaruhi ULP/Pejabat Pengadaan / pihak lain yang berwenang dalam bentuk dan cara apapun, baik langsung maupun tidak langsung guna memenuhi keinginannya yang bertentangan dengan ketentuan dan prosedur yang telah ditetapkan dalam Dokumen Pengadaan / Kontrak, dan / atau ketentuan peraturan perundang-undangan;



- b. Melakukan persekongkolan dengan Penyedia Barang/Jasa lain untuk mengatur Harga Penawaran diluar prosedur pelaksanaan Pengadaan Barang / Jasa, sehingga mengurangi / menghambat / memperkecil dan / atau meniadakan persaingan yang sehat dan/atau merugikan orang lain;

Muara dari kolusi tersebut adalah peniadaan kompetisi dalam pengadaan barang dan jasa. Kompetisi dalam pengadaan publik berarti penyedia secara independen bersaing untuk menawarkan barang/jasa dalam suatu proses pemilihan. Kompetisi yang sehat merupakan elemen kunci yang akan menghasilkan penawaran yang paling menguntungkan bagi pemerintah khususnya harga paling rendah dan kualitas barang yang paling baik. Bagi penyedia kompetisi berfungsi sebagai pendorong penting tumbuhnya inovasi produk barang/jasa untuk menghasilkan produk terbaik dengan harga bersaing. Kompetisi hanya bisa tercapai jika tidak ada kolusi dalam tender, salah satu masalah yang paling menonjol dalam korupsi pengadaan di sektor publik. Penyedia akan bersaing dengan sehat ketika mereka yakin bahwa mereka disediakan semua informasi yang sama dan akan dievaluasi dengan metode evaluasi yang tidak diskriminatif, serta tersedia mekanisme untuk melakukan sanggahan terhadap keputusan hasil evaluasi..

Beberapa contoh praktek persyaratan yang diskriminatif antara lain peserta tender harus menunjukkan saldo kas dengan jumlah tertentu, Laporan keuangan peserta tender harus sudah diaudit KAP, Peserta harus memiliki rekening pada bank tertentu. Dalam Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah maka Unit Layanan Pengadaan (ULP) yang melakukan penyimpangan dapat dikenai sanksi



sebagaimana dirumuskan Pasal 118 : apabila terjadi pelanggaran dan/atau kecurangan dalam proses Pengadaan Barang/Jasa, maka Unit Layanan Pengadaan (ULP) dikenakan sanksi administrasi, dituntut ganti rugi; dan/atau dilaporkan secara pidana.





# Daftar Pustaka

---



Amartya Sen, *Kekerasan dan Ilusi Tentang Identita*, Tangerang : Marjin Kiri, 2007

Arifin P. Soeria Atmadja, *Aktualisasi Hukum Keuangan Publik*, Bandung: Mujahid Press, November 2014

Dian Puji N. Simatupang. *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*. Jakarta: badan Penerbit FHUI, 2011

E. Utrecht dan Saleh Djindang, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, cet. 9, Jakarta:PT Ichtiar Baru, 1990

H. Witdarmono, *Amartya Sen dengan Konsep Pembangunannya*, Kompas 28 Juni 2010

\_\_\_\_\_, *Indonesia Abad XXI di Tengah Kepungan Perubahan Global*, Jakarta: Kompas, 2000

Irene S Rubin, *The Politics of Public Budgeting; Getting and Spending, Borrowing and Balancing*, New Jersey: hatam, 1990

W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum., *Hukum Keuangan Negara*, Grasindo, Jakarta, 2013.



Charisma Kuriata Ginting S., Irsad Lubis, Kasyful Mahali, *Pembangunan Manusia Di Indonesia dan Faktor-Faktor yang Mempengaruhinya*, Wahana Hijau, Jurnal Perencanaan dan Pembangunan Wilayah, Vol. 4., No. 1, Agustus 2008

Josef H. Wenas., Artidjo Alkostar vs Hotasi Nababan, [kompasiana.com](http://kompasiana.com), 28 Juli 2014

Agus Muhammad, *Melihat Krisis Indonesia Lewat Analisa Amartya Sen*, 13 Desember 2010

Hanvitra Dananjaya, *Amartya Sen dan Pembangunan*, Kompasiana 29 Januari Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*

yosef H. Wenas., Artidjo Alkostar vs Hotasi Nababan, [kompasiana.com](http://kompasiana.com), 28 Juli 2014

Laporan Bedah Kasus Tindak Pidana Korupsi Nomor Registrasi Perkara: 36/Pid.B/TPK/2012/PN.Jkt.Pst atas Nama Terdakwa Hotasi D.P. Nababan Oleh Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia (MaPPI) bekerja sama dengan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum., *Hukum Keuangan Negara*, Grasindo, Jakarta, 2013.

Prof. Dr. Arifin P. Soeria Atmadja, *Aktualisasi Hukum Keuangan Publik*, (Bandung: Mujahid Press, 2014).



Fadjar, A. Mukthie, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI,2006

Harahap, Sofyan Syafri, *Teori Akuntansi*. Ed. Revisi. Cet. 11. Jakarta: Rajawali Pers,2011

Lane, Frederick S, *Current Issues in Public Administration*. New York: St. Martin's Pres,1978.

Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*. Jakarta: PT Kencana Prenada Media Group2008

Nugraha, Safri, *Privatisation of State Enterprises in The 20th Century: A Step Forwards or Backwards?*. Jakarta: Institute of Law and Economic Studies Faculty of Law University of Indonesia2004

.Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*. Cet. 3. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia,2006.

Tribowo, Darmawan dan Sugeng Bahagijo. *Mimpi Negara Kesejahteraan*. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia,2006.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. LN Tahun 2007 Nomor 106, TLN Nomor 4756.



Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang  
Perbendaharaan Negara. LN Tahun 2004 Nomor 5, TLN  
Nomor 4355.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan  
Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.  
LN Tahun 2004 Nomor 66, TLN Nomor 4400.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan  
Negara. LN Tahun 2003 Nomor 47, TLN Nomor 4286.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha  
Milik Negara. LN Tahun 2003 Nomor 70, TLN Nomor  
4297.

Undang-Undang Nomor 49 prp Tahun 1960 tentang Panitia  
Urusan Piutang Negara. LN Tahun 1960 Nomor 156.

Undang-Undang Nomor 19 prp Tahun 1960 tentang  
Perusahaan Negara. LN Tahun 1960 Nomor 59, TLN  
Nomor 1989.

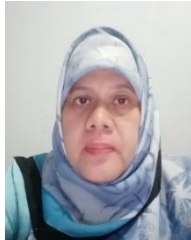
Modul Pokok-pokok Keuangan Negara dan Keuangan Daerah

Bastian, Indra.2006. Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar,  
Jakarta: ERLANGGA



# Profil Penulis

---



Nama : **Hj. Elda Aldira Laniza Zainal, SH, M.E.Sy**  
Tempat / tgl Lahir : Jakarta, 06 Juli 1971  
Agama : Islam  
Jenis Kelamin : Perempuan

## Pengalaman Bekerja :

- Tahun 1997 – 1998  
Sebagai Karyawan pada kantor Advocate S.S Helios Koento Djojodigemo, SH, Jakarta
- Tahun 1997 – 1998  
Sebagai Guru pada SMA swasta YBM, Jakarta
- Tahun 1998 – 1999  
Sebagai Marketing Manager pada PT. Hulondalo Salimi, Jakarta
- Tahun 1998 s/d sekarang  
Sebagai dosen Universitas Islam - AZZAHRA (UI – AZZAHRA), Jakarta
- Tahun 2008  
Sebagai Staff Pengajar di LP3I, Jakarta



- Tahun 2004 – 2005  
Sebagai Dosen Perbankan di Bank Muamalat Indonesia

#### Pendidikan Formal :

- Lulus Sekolah Dasar di Semarang, Jawa Tengah, berijazah
- Lulus Sekolah Menengah Pertama Negeri 10 di Semarang, Jawa Tengah, berijazah
- Lulus Sekolah Menengah Atas Negeri 3 di Kediri, Jawa Tengah, berijazah
- Lulus Fakultas Hukum Universitas Jayabaya di Jakarta, berijazah

#### Pendidikan Non Formal :

- Kursus Bahasa Inggris di Semarang, Jawa Tengah, bersertifikat
- Kursus Komputer di Kediri, Jawa Timur, bersertifikat
- Kursus Ms. Office di Jakarta, bersertifikat

#### Kegiatan Lain :

- Panitia LDK HMI Universitas Jayabaya, Jakarta (1994 – 1995)
- Koordinator bidang PPWM UKM-KI Universitas Jayabaya, Jakarta (1995 – 1996)
- Koordinator bidang Pembinaan UKM-KI Universitas Jayabaya, Jakarta (1996 – 1997)



# HUKUM ANGGARAN DAN KEUANGAN NEGARA



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

Dalam kaitannya anggaran negara sebagai Undang-undang Buys berpendapat "penetapan anggaran negara bukanlah perbuatan pembentukan Undang-undang melainkan perbuatan pemerintahan (geen van bestuur)." Hal yang paling sedikit sama dikemukakan Wirjono Prodjodikoro yang menyatakan penetapan anggaran negara sebagai bersifat tengah-tengah antara kekuasaan perundang-undangan dan kekuasaan pemerintahan." Sementara itu, dalam kaitannya dengan anggaran negara dalam pelaksanaan Undang-undang lebih dipandang sebagai obyek hubungan-hubungan hukum yang istimewa (bijzondere rechtsbetrekking) yang dapat memungkikan para pejabat berdasarkan wewenangnya mengadakan pengeluaran, penerimaan negara, menguji kebenaran, memerintahkan pembebanannya, serta menerima, menyimpan, membayar, atau menegeluarkan anggaran negara, dan mempertanggungjawabkannya.

Harapannya semoga ini dapat memberikan sudut pandang yang akan menambah wawasan bagi kita semua baik bagi penulis maupun masyarakat pada umumnya.

Hj. Elda Aldira L.Z, Perempuan kelahiran Jakarta, 06 Juli 1971 sebagai praktisi pendidikan yang telah mengabdikan di berbagai perguruan tinggi, sejak tahun 1997 telah mengajar di Universitas Azzahra ( UA ) Jakarta.



**PT. CIPTA GADHING ARTHA**  
Centennial Tower, Lantai 29, Kav. 24-25  
Unit D-E Jl. Jenderal Gatot Subroto No.27  
Jakarta Selatan  
Ph. (021) 50200409 / Hp. 0811354321  
Email: [pracetak@terbit.in](mailto:pracetak@terbit.in)  
Website: <http://terbit.in>

ISBN 978-623-6518-30-4



9 786236 518304