

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pembukaan UUD 1945 memuat empat (4) tujuan negara yakni: (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (2) memajukan kesejahteraan umum, (3) mencerdaskan kehidupan bangsa, dan (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Sebagaimana tujuan negara Indonesia yang terumus dalam keempat hal di atas, dalam perkembangan sejarah bangsa, membutuhkan upaya pencapaian yang sungguh-sungguh demi mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi masyarakat.

Indonesia sebagai negara hukum dengan konsep *welfare state* yang berarti negara dimana pemerintahannya menjamin terselenggaranya kesejahteraan rakyat. Dalam mewujudkan kesejahteraan rakyatnya, pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyatnya berhak untuk mencampuri kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum di samping menjaga ketertiban dan keamanan. Menurut E. Utrecht, sejak negara turut serta secara aktif dalam pergaulan kemasyarakatan, lapangan pekerjaan pemerintah makin lama makin luas. Hal tersebut sesuai dengan ide dasar tentang tujuan negara dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 bahwa tujuan negara untuk memajukan kesejahteraan umum atau dalam rumusan lainnya untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.¹

Berdasarkan argumentasi di atas, maka penerapan konsep negara hukum kesejahteraan (*welfare rechtstaat*) memegang peranan penting dalam pemenuhan kesejahteraan warga masyarakat. Oleh karena itu, kehadiran negara dalam kegiatan ekonomi

¹ Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, 2006. hlm. 15-16.

sangatlah penting dan relevan dalam pencapaian tujuan negara. Pembangunan ekonomi bertujuan untuk mencapai tingkat kemakmuran yang lebih tinggi.

Pencapaian tujuan negara untuk meningkatkan kemakmuran yang lebih tinggi selalu terkait dengan keuangan negara sebagai bentuk pembiayaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Tanpa keuangan negara, berarti tujuan negara tidak dapat terselenggara sehingga hanya berupa cita-cita hukum belaka. Untuk mendapatkan keuangan negara sebagai bentuk pembiayaan tujuan negara, harus tetap dalam bingkai hukum yang diperkenankan oleh Undang-Undang Dasar 1945. Selain dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 juga ditemukan pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 yang berkaitan dengan keuangan negara. Ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945 tersebut merupakan sumber hukum keuangan negara, memerlukan penjabaran lebih lanjut dalam bentuk undang-undang. Berarti, perumus Undang-Undang Dasar 1945 memberikan atribusi kepada pembuat undang-undang untuk mengatur substansi yang terkait dengan keuangan negara dalam bentuk undang-undang. Adapun undang-undang yang terkait dengan keuangan negara adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Undang-Undang tersebut merupakan dasar hukum keuangan negara yang diperuntukkan untuk mengelola keuangan negara agar dapat tercapai tujuan negara.²

Keberadaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai salah satu pilar perekonomian Indonesia, didasarkan kepada penggarisan Undang-Undang Dasar 1945 di samping keberadaan usaha swasta dan koperasi. Keterlibatan negara dalam kegiatan tersebut pada dasarnya merupakan pencerminan dari substansi Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa:

² Muhammad Djafar Saidi. *Hukum Keuangan Negara*. Rajawali Pers, 2011. Edisi revisi. hlm. 3-6.

“cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Salah satu perwujudan dari pasal tersebut di atas adalah bahwa negara melakukan perpanjangan tangan melalui satuan atau unit-unit usahanya, yaitu Badan Usaha Milik Negara (BUMN), melakukan kegiatan usaha yang menghasilkan barang dan atau jasa serta mengelola sumber-sumber alam untuk memenuhi kebutuhan masyarakat luas. Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN menjelaskan BUMN adalah Badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki negara melalui penyertaan modal secara langsung dari kekayaan yang dipisahkan. BUMN merupakan suatu badan hukum yang dikenal saat ini dalam bentuk Persero dan PERUM. Namun pada penelitian ini penulis membatasi terhadap bentuk BUMN Persero.

Dalam kegiatan operasionalnya, BUMN terikat dengan berbagai peraturan yang melekat padanya sebagai bagian dari perseroan atau perum. BUMN dalam bentuk Persero meskipun didirikan oleh pemerintah tetapi Persero ini bukan badan hukum publik melainkan badan hukum perdata, karena badan hukum publik dapat mendirikan badan hukum perdata, dan BUMN Persero sebagai badan hukum perdata tidak memiliki kewenangan yang luas seperti badan hukum publik, lingkup kerjanya hanya terkait dengan bidang keperdataan.³

Dalam hal ini BUMN sebagai badan hukum perdata dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara juga tunduk pada semua prinsip Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Dalam Undang-undang Perseroan Terbatas tahun 2007, diatur bahwa perseroan merupakan badan hukum, Perseroan terbatas sebagai badan hukum yang dapat bertindak dalam lalu lintas hukum sebagai subjek

³ Arifin P. Soeria Atmadja. *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum*, Rajawali Press, 2010, hlm 106.

hukum dan memiliki kekayaan yang dipindahkan dari kekayaan pribadi pengurusnya (*Personastandi in Judicio*).⁴

Mendalami bahwa tepat atau tidaknya kekayaan Negara termasuk kekayaan Negara dipisahkan pada BUMN tentunya tidak terlepas dari bahasan tentang peraturan perundang-undangan yang memuat kaidah-kaidah hukum yang berisikan suruhan, larangan, atau kebolehan yang menjadi patokan bagi perilaku atau sikap tindak yang dianggap pantas dan seharusnya serta kesesuaian kriteria atau ciri-ciri khusus yang dimiliki perusahaan.

Setiap perusahaan didirikan untuk mencari keuntungan sehingga dipastikan memerlukan modal untuk menjalankan kegiatan usahanya. Modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan sebagaimana yang diamanatkan oleh 4 ayat (1) Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Untuk BUMN pendirinya adalah negara. Sebagai penyerta modal BUMN, negara statusnya sebagai pemodal atau pemegang saham. Dengan kedudukannya sebagai pemegang saham, negara berhak memperoleh pembagian keuntungan atau dividen dari BUMN setiap tahunnya.

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara mengaskan :

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

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara mengaskan :

“Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang

⁴ Racmadi Usman, *Dimensi Hukum Perusahaan Perseroan Terbatas*, Alumni, 2004. hlm. 50.

seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan”.

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, menegaskan :

“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”.

Pasal 2 huruf g Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, terkait dengan ruang lingkup Pasal 1 ayat (1) menegaskan:

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

Pasal 2 huruf i Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, terkait dengan ruang lingkup Pasal 1 ayat (1) menegaskan:

“Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah”.

Rumusan ketentuan di atas menunjukkan bahwa kekayaan negara yang sudah dipisahkan masih tetap dianggap sebagai keuangan negara. Sementara itu Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN pada bagian penjelasan menyatakan bahwa:

“Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun

pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat”.

Pengaturan status hukum keuangan negara di BUMN, memperhatikan ketentuan Pasal 2 huruf g Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dihubungkan dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN terjadi perbenturan kepentingan, di satu pihak kekayaan BUMN sebagai kekayaan BUMN sendiri sedangkan di lain pihak kekayaan BUMN sebagai kekayaan negara yang termasuk dalam lingkup Keuangan Negara, sehingga berakibat menimbulkan ketidakpastian hukum. Dengan adanya disharmonisasi aturan mengenai kedudukan harta kekayaan Negara yang dimasukkan dalam BUMN Persero, akan membawa akibat hukum yang berbeda terhadap tanggung jawab bagi pengelola perseroan dan aparat penegak hukum.

Fakta keberagaman konsep hukum terhadap status keuangan negara di lingkungan BUMN Persero, kenyataannya telah menimbulkan kesulitan untuk memberikan batasan yang pasti tentang kerugian negara di lingkungan BUMN Persero dan langkah hukum yang dapat dilakukan, sehingga sulit juga menentukan ada tidaknya tindak pidana korupsi serta langkah penyelesaian tindak pidana korupsi di lingkungan BUMN Persero.

Hal ini tergambar pada beberapa kasus diantaranya adalah kasus yang menimpa Hotasi Nababan, mantan Direktur Utama PT. Merpati Nusantara Airline (Persero) yang selanjutnya penulis sebut sebagai PT. MNA. Hotasi disangka telah melakukan perbuatan yang mengakibatkan kerugian keuangan negara. Hotasi didakwa dengan dakwaan **primair** yaitu melanggar Pasal 2 ayat (1) Jo. Pasal 18 ayat (1) huruf b, ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana yang telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Serta dakwaan **subsidiar** yaitu melanggar Pasal 3 Jo. Pasal 18 ayat (1) huruf b, ayat (2) dan ayat (3)

Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 sebagaimana telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Hotasi didakwa telah melakukan tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara dengan menyalahgunakan wewenang sebagai Dirut PT. Merpati Nusantara Airlines (PT. MNA) dalam melakukan penyewaan pesawat. Padahal fakta dalam persidangan menunjukkan tindakan yang diambil Dirut PT. MNA merupakan keputusan bisnis yang dilakukan dengan itikad baik dan berdasarkan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). Walaupun pada akhirnya berujung pada penipuan yang dilakukan oleh *Thirdstone Aircraft Leasing Group* (TALG) dari pihak Amerika Serikat kepada PT. Merpati dan mengakibatkan kerugian keuangan PT. Merpati sebesar \$1.000.000,- (satu juta dollar Amerika).⁵

Setelah melewati panjangnya proses persidangan akhirnya Hotasi Nababan selaku mantan direksi PT. Merpati divonis bebas dari segala tuntutan oleh Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor), dan juga menjadi putusan bebas pertama kali oleh PN Tipikor Jakarta Pusat saat itu.⁶ Permasalahan status keuangan negara dalam BUMN Persero ini dapat dengan mudah dibelokan menjadi aksi kriminalisasi terhadap kebijakan bisnis.

Berangkat dari disharmonisasi antara aspek yuridis Pasal 2 huruf g Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dengan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara tersebut, maka penulis mengangkat suatu penelitian yang berjudul: **“Kedudukan Keuangan Negara yang Dipisahkan dan Dijadikan Modal BUMN (Persero)”**.

⁵ Putusan PN Tipikor Jakarta Pusat Nomor 36/Pid.B/TPK/2012/PN.JKT.PST

⁶ www.nasional.kompas.com/read/2013/02/19/19154123/Untuk.Pertama.Kalinya.PN.Tipikor.Jakarta.Bebaskan.Terdakwa.Korupsi, diakses pada tanggal 17 Oktober 2017, pukul 21.00

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dirumuskan permasalahan yang akan diteliti sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk disharmonisasi hukum kedudukan keuangan negara yang dipisahkan dan dijadikan modal BUMN (Persero) ?
2. Apakah kerugian BUMN Persero merupakan kerugian negara atau tidak ?
(Studi Kasus Putusan No.36/Pid.B/TPK/2012/PN.JKT.PST)

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan perumusan masalah di atas, maka tujuan yang hendak dicapai adalah:

1. Untuk Mengetahui Kedudukan keuangan negara yang dipisahkan dan dijadikan modal BUMN (Persero).
2. Untuk mendapatkan jawaban perihal kerugian BUMN Persero merupakan kerugian negara atau tidak, berdasarkan telaah dari suatu kasus.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dapat diambil dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Meningkatkan pengetahuan dan wawasan penulis dalam memformulasikan suatu peristiwa hukum ke dalam bentuk tulisan.
 - b. Untuk menambah ilmu pengetahuan, wawasan, referensi, pengalaman, dan pemahaman dalam bidang ilmu hukum, khususnya bidang Hukum Administrasi Negara.

2. Manfaat Praktis

Dengan dilakukannya penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan menambah pengetahuan bagi setiap orang, terutama bagi praktisi hukum yang ingin mengetahui informasi lebih banyak mengenai Kedudukan Keuangan Negara yang Dipisahkan dan Dijadikan Modal BUMN (Persero).

E. Metode Penelitian

Sebagaimana untuk melengkapi penulisan skripsi ini agar tujuan dapat lebih terarah dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah oleh karena itu adapun metode penelitian hukum yang digunakan penulis dalam mengerjakan skripsi ini meliputi:

1. Metode Pendekatan

Dalam kegiatan penelitian yang akan penulis lakukan metode pendekatan masalah yang penulis gunakan adalah metode penelitian Yuridis Normatif atau metode penelitian hukum kepustakaan adalah metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada.⁷

Pendekatan dalam Penelitian Hukum versi Peter Mahmud Marzuki yang terkait dengan penelitian ini antara lain:

a. Pendekatan Undang-undang

Penelitian hukum dalam level dogmatik hukuman atau penelitian untuk keperluan praktik hukum tidak dapat melepaskan diri dari pendekatan perundang-undangan. Dalam metode pendekatan perundang-undangan peneliti perlu memahami hierarki, dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.⁸

b. Pendekatan Konseptual

⁷ <http://www.lawmetha.wordpress.com/metode-penelitianhukum>. Diakses pada tanggal 01 Maret 2017 pukul 10.00 WIB.

⁸ Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005, hlm. 136- 137

Pendekatan konseptual dilakukan manakala penelitian tidak beranjak dari aturan hukum yang ada. Hal itu dilakukan karena memang belum atau tidak ada aturan hukum untuk masalah yang dihadapi. Disamping dalam perundang-undangan konsep hukum dapat juga diketemukan didalam putusan-putusan pengadilan sebagaimana peneliti dapat mengidentifikasi konsep tersebut dalam Undang-undang, iya juga akan mampu menemukan konsep itu dalam putusan pengadilan kalau iya telah memahami melalui doktrin-doktrin dan pandangan para sarjana. Jika tidak iya tidak akan mampu melakukan pendekatan konseptual, dan dengan demikian, iya juga akan sulit untuk melakukan penelitian⁹

c. Pendekatan Kasus

Dalam menggunakan pendekatan kasus, yang perlu dipahami oleh peneliti adalah *Ratio Decidendi* yaitu alasan-alasan hukum yang digunakan oleh hakim untuk sampai pada putusannya. Fakta-fakta tersebut berupa orang, tempat, waktu, dan segala yang menyertainya asalkan tidak terbukti sebaliknya. *Ratio Decidendi* inilah yang menunjukkan bahwa ilmu hukum merupakan ilmu yang bersifat perskriptif bukan deskriptif, oleh karena itu pendekatan kasus bukanlah merujuk pada diktum pengadilan melainkan pada *Ratio Decidendi*.¹⁰

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu menggambarkan dan menjelaskan apa yang menjadi permasalahan dan kemudian disesuaikan dengan ketentuan atau norma-norma hukum Keuangan Negara dan BUMN sebagai landasan dari penelitian ini.

3. Sumber Data

a. Bahan Hukum Primer

⁹ *Ibid*, hlm. 177

¹⁰ *Ibid*, hlm. 158

Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, diperoleh dengan mempelajari semua peraturan meliputi: Peraturan Perundang-undangan, Konvensi, dan peraturan terkait lainnya. Bahan-bahan hukum primer yang digunakan, diantaranya:

1. Undang-Undang Dasar 1945
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara
3. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara
4. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas
5. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara
6. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan
7. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1996 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer yakni hasil karya para ahli hukum berupa buku-buku, jurnal, komentar-komentar atas putusan pengadilan, skripsi, pendapat para sarjana, hasil wawancara dengan praktisi, artikel pada media cetak dan elektronik yang berhubungan dengan skripsi ini.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer dan/atau bahan hukum sekunder yakni Kamus Hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia.

4. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

a. Pengolahan Bahan

Pengolahan data merupakan hal yang sangat penting dalam suatu penelitian, dalam penelitian ini pengolahan data dilakukan dengan cara Editing, yakni pengeditan terhadap data-data yang telah dikumpulkan yang bertujuan untuk memeriksa kekurangan yang mungkin ditemukan dan memperbaikinya. Editing juga bertujuan untuk memperoleh kepastian bahwa data akurat dan dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.

b. Analisis Bahan

Metode yang digunakan dalam menganalisa data pada penelitian ini adalah analisis kualitatif. Analisis Kualitatif merupakan suatu metode yang mengkaji suatu hal ihwal tertentu secara mendalam dan rinci dengan uraian-uraian kalimat tanpa menggunakan angka-angka. Analisis dilakukan atas suatu yang telah ada, berdasarkan data yang telah masuk dan diolah sedemikian rupa dengan meneliti kembali, sehingga analisis dapat diuji kebenarannya. Kemudian dihubungkan dengan Peraturan Perundang-undangan terkait pendapat pakar dan akhirnya ditarik kesimpulan yang merupakan jawaban dari permasalahan. .