

BAB III

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan Tata Cara Penyertaan Modal Negara Pada BUMN di Pasal 2A ayat (1) PP RI No. 72 Tahun 2016 dengan UU RI No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

1. Pengaturan di UU RI No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

a) Pemahaman Keuangan Negara

Era reformasi terus bergerak hingga saat ini, termasuk di dalamnya menyangkut pengelolaan keuangan Negara. Terjadinya kebocoran keuangan Negara yang jumlahnya lumayan banyak yang dapat bernilai triliunan rupiah, dalam saat kondisi dan keadaan anggaran Negara yang masih sementara mengalami deficit yang cukup besar adalah merupakan sebuah tantangan yang cukup besar yang harus kita jawab bersama. Tantangan ini telah dijawab melalui sebuah langkah konkret, dengan hadirnya UU Keuangan Negara yang disahkan pada 9 Maret 2003. Dimana diharapkan dapat menjadi sebuah kerangka atau dasar hukum yang kuat dalam proses upaya mendorong tercapainya tata cara pengelolaan keuangan Negara yang bersih yang tidak menimbulkan kerugian bagi negara. Hadirnya undang-undang ini adalah untuk sekiranya bisa membawa garis yang jelas serta tegas bagi pemerintah dalam hal mengatur dan mengelola keuangan serta aset Negara yang ada.

Perkembangan hukum keuangan Negara jangan sampai hanya dibuat semata-mata hanya untuk kepentingan, kemanfaatan, serta

keinginan jangka pendek saja, dan keuntungan pihak elit tertentu terkait Negara dan masyarakat. Dimana hukum ini harusnya hadir untuk mewujudkan dirinya sebagai sebuah landasan atau dasar konsep bagi kemajuan Negara Indonesia untuk ke depannya. Kombinasi antara kemajemukan serta kesatuan bangsa adalah harus menjadi ciri atau kharakter logis yang mengatur keuangan Negara, supaya kemandirian suatu badan hukum sebagai suatu basis, serta Negara sebagai basis lainnya yang harus diformulasikan dengan baik guna mendukung dan menopang kegiatan Negara Indonesia.

Hukum mengenai keuangan Negara adalah untuk kepentingan rakyat, yang mana Negara serta pemerintah tidak dihadirkan dan dibuat untuk dirinya sendiri dan melayani dirinya sendiri, tetapi untuk kemajuan bangsa dan Negara. Dapat dikatakan bahwa hukum keuangan Negara ini dibuat melalui tataran peraturan perundang-undangan yang harus harus memprioritaskan kepentingan rakyat, yang mana harus sama dengan konsepsi tentang Negara dan pemerintahan bangsa itu sendiri sebagai suatu sistem yang utuh dan saling berkaitan dan menyeluruh.

Dalam UU tentang Keuangan Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 1 diuraikan mengenai pengertian keuangan Negara, yaitu:

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

Untuk seterusnya berdasarkan ketentuan pasal 2 UU tentang Keuangan Negara yang menyatakan bahwa:

“Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 angka 1, meliputi:

- a. Hak Negara untuk melakukan pemungut pajak, mengeluarkan serta mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. Kewajiban Negara untuk melaksanakan tugas layanan umum pemerintahan Negara serta membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan Negara;
- d. Pengeluaran Negara;
- e. Penerimaan Daerah;
- f. Pengeluaran Daerah;
- g. Kekayaan Negara atau kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak 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.”

Dapat disimpulkan mengenai ruang lingkup keuangan Negara Menurut UU Keuangan Negara, adalah meliputi:

1) “Pengelolaan fiskal

Hal ini dilakukan melalui serangkaian kebijakan di bidang moneter. Kebijakan moneter adalah kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah agar ada keseimbangan yang dinamis antara jumlah uang yang beredar dengan barang dan jasa yang tersedia di masyarakat.

2) Pengelolaan moneter

Pengelolaan fiskal yang di dalamnya fungsi-fungsi pengelolaan kebijakan fiskal serta kerangka ekonomi makro, penganggaran, administrasi perpajakan, administrasi kepegawaian, perbendaharaan dan pengawasan keuangan. Kebijakan fiskal adalah kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah berkaitan dengan penerimaan (pendapatan) dan pengeluaran (belanja) pemerintah.

3) Pengelolaan kekayaan Negara.

Khusus untuk proses pengadaan barang kekayaan Negara, yang termasuk pengeluaran Negara telah diatur secara khusus di Kepres tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah³⁹. Disamping itu, terdapat pula kekayaan Negara yang dipisahkan (pengelolaannya diserahkan kepada perusahaan yang seluruh modalnya/sahamnya dimiliki oleh Negara). Perusahaan semacam ini biasa disebut BUMN dan lembaga-lembaga Keuangan Negara.”

Di Negara demokrasi seperti Indonesia yang memiliki kedaulatan rakyat, implementasi kedaulatan tersebut dapat terlihat dalam peraturan DPR, dimana rakyatlah yang menentukan hidupnya sendiri, karena itu juga cara hidupnya yang tercermin dalam APBN.

Dalam pasal 23 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mencerminkan kedaulatan rakyat tersebut, yang tergambar dari adanya hak *begrooting*

³⁹ Lihat Kepres No. 80 Tahun 2003

(hak *budget*) yang dimiliki oleh DPR dimana dinyatakan bahwa terkait dengan hal menetapkan dan menentukan pendapatan serta belanja, maka kedudukan DPR lebih kuat atau besar daripada kedudukan pemerintah. Hal ini mempertegas bahwa ada kedaulatan rakyat,, dan untuk selanjutnya pemerintah baru bisa menjalankan dan melaksanakan APBN setelah memperoleh persetujuan dari sebagai wakil rakyat, dalam bentuk sebuah undang-undang.

Keuangan publik yang dimaksud disini adalah selain meliputi keuangan Negara dan keuangan daerah, juga meliputi keuangan badan hukum lain yang modalnya atau kekayaannya berasal dari kekayaan Negara/daerah yang dipisahkan.

Pengaturan keuangan Negara dalam UUD NRI Tahun 1945 yang cukup singkat dan hanya diatur di dalam satu pasal saja, yaitu pasal 23 Bab VIII (delapan) tentang Hal Keuangan adalah merupakan titik awal (*starting point*) pengaturan semua hukum keuangan Negara di Indonesia. Rumusnya yang cukup singkat tersebut bisa kita pahami karena disesuaikan dengan keadaan dan suasana kebatinan Negara pada saat itu yang menginginkan segera terbentuknya Negara Republik Indonesia. Akan tetapi, walaupun rumusnya cukup singkat dan suasana pembentukannya yang sangat mendesak, bukan berarti pasal itu tidak mengandung makna dan arti secara filosofis, yuridis, maupun historis. Ditambah lagi keadaan dan kondisi pada saat itu, para penyusun UUD NRI Tahun 1945, khususnya mengenai keuangan benar-benar didasarkan pada hati nurani untuk mencapai apa yang menjadi kepentingan

penyelenggaraan Negara dan bangsa, tanpa mempertimbangkan adanya kepentingan politik tertentu.

b) Pengelolaan Keuangan Negara dan APBN

Pengelolaan keuangan Negara merupakan bagian dari pelaksanaan pemerintahan Negara. pengelolaan keuangan Negara adalah merupakan seluruh proses kegiatan pejabat dalam mengelola keuangan Negara disesuaikan dengan posisi serta kewenangannya. Ruang lingkup pengelolaan keuangan Negara meliputi:

- 1) Perencanaan keuangan Negara;
- 2) Pelaksanaan keuangan Negara;
- 3) Pengawasan keuangan Negara;
- 4) Pertanggungjawaban keuangan Negara.

Dalam Bab II UU tentang Keuangan Negara mengatur secara tegas mengenai kekuasaan atas pengelolaan keuangan Negara.

Pasal 6 berbunyi:

- 1) “Presiden sebagai Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan Negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan.
- 2) Kekuasaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1):
 - a. Dikuasakan kepada Menteri Keuangan, sebagai pengelola fiskal serta Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan Negara yang dipisahkan;
 - b. Dikuasakan kepada menteri atau pemimpin lembaga selaku Pengguna Anggaran atau Pengguna Barang kementerian Negara atau lembaga yang dipimpin;
 - c. Diserahkan kepada gubernur atau bupati atau walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah serta mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan;

- d. Tidak termasuk kewenangan dibidang moneter, yang mencakup mengeluarkan dan mengedarkan uang, yang diatur dengan undang-undang.”

Pasal 7 berbunyi:

- 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.”

Ketika kita melihat pengaturan pengelolaan keuangan Negara dalam UU tentang keuangan Negara, maka sangat jelas bahwa pengelolaan keuangan Negara harus disusun berdasarkan APBN untuk mencapai tujuan bernegara, untuk mencapai hasil yang terbaik agar tidak menimbulkan kerugian keuangan bagi Negara.

Dalam pengaturan di pasal selanjutnya terkait dengan hubungan keuangan antara pemerintah dengan perusahaan Negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta, serta badan pengelola dana masyarakat, di Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2), menyatakan secara tegas yaitu:

- 1) “Pemerintah bisa memberikan pinjaman atau hibah atau penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman atau hibah dari perusahaan Negara atau daerah.
- 2) Pemberian pinjaman hibah atau penyertaan modal dan penerimaan pinjaman atau hibah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN/APBD.”

Ketentuan diatas memperjelas bahwa terkait mekanisme penyertaan modal Negara pada perusahaan Negara (BUMN) harus melalui mekanisme APBN, hal ini sejalan dengan apa yang menjadi tujuan utama

maupun tujuan awal dibentuknya UU Keuangan Negara, yaitu untuk mencapai tujuan bernegara dalam kesejahteraan masyarakatnya.

APBN adalah merupakan rencana kerja yang diperhitungkan dengan keuangan yang disusun secara sistematis, yang mencakup rencana penerimaan dan rencana pengeluaran untuk satu tahun anggaran, yang disusun oleh pemerintah pusat dan telah disetujui oleh DPR. Secara ringkas APBN dapat dikelompokkan menjadi antara lain sebagai berikut:

1) Pendapatan Negara

Pendapatan Negara adalah semua penerimaan Negara dari sumber-sumber pendapatan yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang sedang berlaku. Dalam APBN, pendapatan Negara dibagi dalam dua kelompok besar, yaitu penerimaan dalam negeri dan hibah. Penerimaan dalam negeri terdiri dari penerimaan perpajakan dan penerimaan bukan pajak. Sedangkan hibah adalah sumbangan/pemberian dari pihak lain kepada Negara baik perorangan maupun badan usaha dan dapat berasal dari dalam negeri maupun luar negeri.

2) Belanja Negara

Belanja Negara adalah pengeluaran Negara untuk membiayai tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan. Belanja Negara terdiri atas anggaran belanja pemerintah pusat dan anggaran belanja pemerintah daerah. Belanja Negara dilakukan dengan berlandaskan pada

prinsip optimalisasi pemanfaatan dana guna mencapai tujuan-tujuan yang sudah ditetapkan terlebih dahulu.

Penyusunan APBN merupakan manifestasi pelaksanaan kewajiban pemerintah sesuai dengan pasal 23 UUD NRI Tahun 194 sebagai landasan hukum anggaran Negara, yang berbunyi sebagai berikut:

- 1) “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 serta bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- 2) Pasal 23 ayat (2)
Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan Dewan Perwakilan Daerah.
- 3) Pasal 23 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.

Dalam ketentuan pasal tersebut, maka DPR memiliki hak *bergooting* (hak *budget*), dimana ditegaskan dan diatur dalam hal menetapkan pendapatan dan belanja, posisi dan kedudukan DPR lebih kuat daripada kedudukan pemerintah. Bedaraskan hal tersebut, maka secara filosofis- yuridis ini adalah tanda adanya kedaulatan rakyat.⁴⁰

Dengan demikian berdasarkan konsepsi hukum keuangan Negara, hakikat dan maksud dari APBN adalah kedaulatan yang diberikan kepada DPR, sebagai suatu bukti bahwa pemegang kedaulatan dan kekuasaan

⁴⁰ Adrian Sutedi, *Op.Cit*, hlm. 14

adalah rakyat melalui peran DPR, dimana pemerintah baru bisa menjalankan APBN setelah mendapat dan memperoleh persetujuan oleh DPR berupa undang-undang. Didasarkan pada konsepsi hukum, karena DPR memiliki kedaulatan di bidang *bergooting* (hak *budget*), adanya persetujuan dari DPR terhadap APBN yang sudah diajukan oleh pemerintah ini merupakan kuasa (*machtiging*).

Dengan menegaskan bahwa APBN merupakan *machtiging* berarti dalam hal ini tentunya harus ada tanggung jawab yang selayaknya diberikan kepada yang memberikan *machtiging*. Di dalam UUD NRI Tahun 1945 *machtiging* diberikan oleh DPR kepada pemerintah untuk dilaksanakan. Maka berdasarkan hal tersebut pemerintah harus mempertanggungjawabkan kepada DPR dalam pelaksanaan APBN.

Berdasarkan pertanggungjawaban keuangan Negara tersebut, maka dapat diketahui adanya dua pandangan mengenai pertanggung jawaban keuangan Negara, yaitu sebagai berikut:

- 1) Pertanggungjawaban keuangan Negara secara horizontal, merupakan pertanggung jawaban pelaksanaan APBN yang diberikan oleh pemerintah kepada DPR. Hal tersebut disebabkan oleh sistem ketatanegaraan yang berdasarkan pada UUD NRI Tahun 1945 yang sudah menentukan kedudukan pemerintah dan DPR sederajat.
- 2) Pertanggungjawaban keuangan Negara secara vertikal, adalah merupakan pertanggungjawaban keuangan yang

dilakukan dan dilaksanakan oleh masing-masing *otorisator* maupun *ordonator* dari semua Departemen dan Lembaga Negara non departemen yang menguasai bagian anggaran, mencakup didalamnya pertanggungjawaban bendahara kepada atasannya serta pertanggungjawaban para pemimpin proyek. Pertanggungjawaban keuangan ini pada akhirnya disampaikan kepada Presiden yang diwakili oleh Menteri Keuangan selaku pejabat tertinggi pemegang tunggal keuangan Negara sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 25 ICW 1925.

Berdasarkan konsepsi hukum keuangan Negara, maka pertanggungjawaban keuangan Negara adalah konsekuensi logis dari kesediaan pemerintah melaksanakan APBN yang sudah disetujui oleh DPR. Dalam tata pengelolaan keuangan Negara atau APBN

Secara konsepsional, dapat dilihat bahwa definisi keuangan Negara bersifat plastis dan tergantung pada pola pikir, untuk itu ketika berbicara keuangan Negara dari sudut pandang pemerintah, yang dimaksud keuangan Negara yaitu APBN. Sementara maksud keuangan Negara dari sudut pandang pemerintah daerah adalah APBD, demikian juga jika dikaji dari sudut pandang BUMN dalam bentuk perusahaan jawatan, perusahaan umum dan perseroan terbatas. Dengan demikian berdasarkan konsepsi hukum keuangan Negara, pengertian keuangan Negara dalam arti atau makna luas meliputi APBN, APBD, dan keuangan Negara pada semua BUMN. Akan tetapi definisi keuangan Negara dalam arti atau makna

sempit adalah meliputi setiap badan hukum yang berwenang mengelola dan mempertanggungjawabkannya.

Berdasarkan Pasal 23 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan APBN sebagai perwujudan dari pengelolaan keuangan Negara, ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara transparan dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, merupakan sebuah kalimat yang dibuat berdasarkan unsur filosofis, yuridis dan sosiologis. Didasari pada hal tersebut, maka APBN bukan hanya sekedar perwujudan pengelolaan keuangan Negara, tetapi merupakan wujud kedaulatan rakyat yang tercermin pada hak budget DPR.

Landasan filosofis mengapa UU tentang Keuangan Negara ini dibuat, yaitu dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara untuk mewujudkan tujuan bernegara menimbulkan hak dan kewajiban Negara yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan Negara. pengelolaan keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945 perlu dilaksanakan secara professional, terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang diwujudkan dalam APBN dan APBD.

2. Pengaturan di UU RI No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN.

BUMN merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional di Indonesia yang memiliki peran penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional, guna untuk mewujudkan

kesejahteraan masyarakat. Dimana dalam menjalankan peran dan fungsinya di dalam masyarakat, perlu ada pengaturan pengurusan dan pengawasannya yang harus dilakukan secara profesional. UU tentang BUMN ini hadir sebagai landasan hukum pengaturan mengenai BUMN dalam perkembangan perekonomian dan dunia usaha yang semakin pesat.

Dalam UU ini, khususnya mengenai modal BUMN diatur dalam Pasal 4, yang berbunyi sebagai berikut:

- 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 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 atas saham Persero atau perseroan terbatas, ditetapkan dengan peraturan pemerintah.
- 5) Dikecualikan dari penyertaan modal Negara yang berasal dari kapitalisasi cadangan dengan 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.”

Menurut UU ini maka yang menjadi sumber modal BUMN adalah merupakan dan bersumber dari kekayaan Negara yang dipisahkan. Pengertian mengenai kekayaan Negara yang dipisahkan menurut UU ini diatur dalam Pasal 1 angka 10, yang menyatakan:

“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.”

Namun dalam penjelasan UU BUMN, khususnya merujuk pada penjelasan mengenai Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan bahwa modal BUMN yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari APBN untuk dibuat sebagai penyertaan modal negara pada BUMN. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaan modal Negara yang bersumber dari kekayaan Negara yang dipisahkan, tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun berdasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan sehat.

Masalah BUMN dan status hukum yang berkaitan dengannya telah diatur dalam UU BUMN. Peraturan Pemerintah sebagai bagian peraturan pelaksana dari undang-undang tersebut telah ditetapkan pemerintah, salah satunya P RIP No. 44 Tahun 2003 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatusahaan Modal Negara pada BUMN dan PT dan yang sekarang telah diubah dengan PP RI No. 72 tahun 2016. UU tentang BUMN dan peraturan pemerintah yang menyertainya merupakan regulasi di bidang perbankan dan BUMN lainnya baik dalam bentuk perseroan atau perusahaan umum. Dimana dalam undang-undang tersebut, perbedaan kedua bentuk BUMN tersebut secara jelas memisahkan perusahaan yang bersifat pelayanan publik dan perseroan yang bersifat kegiatan usaha mencari keuntungan.

Di dalam UU BUMN tersebut ditegaskan mengenai definisi BUMN merupakan badan usaha yang seluruh maupun sebagian besar dari modalnya dimiliki Negara dengan cara penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan. Namun demikian, definisi ini bukan merupakan definisi hukum karena tidak memenuhi asas *lex stricta*. *Lex stricta*, dan *lex certa* (Marjane T., 2005). Karena di dalam definisi tersebut, kalimat “harta kekayaan Negara yang dipisahkan” merupakan pengertian tersendiri yang masih perlu diberikan batas lingkup pengertiannya. Sebagai akibat tidak jelas secara yuridis. Pengertian istilah tersebut maka penerapan hukum dalam praktik selalu menimbulkan persoalan sebagaimana terjadi sampai saat ini. Pro dan kontra penafsiran hukum atas harta kekayaan Negara tidak jelas, karena sering tidak mendapat titik temu pendapat antara praktisi hukum.

Esensi dari perbedaan tafsir hukum tersebut dikarenakan masing-masing pihak belum memahami sepenuhnya apa yang menjadi fungsi hukum pada umumnya. Perbedaan tafsir hukum atas istilah “harta kekayaan Negara yang dipisahkan” dan istilah “kerugian keuangan Negara” bukan penyebab permasalahan hukum ini, tetapi juga kurangnya pemahaman mengenai tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara dalam menciptakan iklim pertumbuhan ekonomi yang sehat dan kompetitif.

Permasalahan lain yang timbul adalah di kalangan BUMN ada yang berpendapat bahwa pada saat kekayaan Negara telah dipisahkan, maka kekayaan tersebut bukan lagi masuk dalam ranah hukum publik,

tetapi masuk dalam ranah hukum privat, sehingga kekayaan tersebut bukan lagi menjadi kekayaan Negara tapi menjadi kekayaan BUMN tersebut.

Berdasarkan pada pengertian mengenai BUMN yang diatur dalam pasal 1 angka 1 UU tentang BUMN, yang menyatakan:

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

Tergambar jelas berdasarkan uraian pengertian BUMN mengenai status hukum sumber harta kekayaan BUMN yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan yang merupakan bagian dari ruang lingkup keuangan Negara.

Penegasan mengenai harta kekayaan yang menjadi sumber modal BUMN, merujuk pada 3 (tiga) undang-undang yang berkaitan dengan keuangan Negara yaitu:

1) UU Keuangan Negara

Pasal 2 huruf g yang menegaskan : “kekayaan Negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan Negara yang dipisahkan pada perusahaan Negara/perusahaan daerah.”

2) UU Perbendaharaan Negara

Pasal 1 angka 1 menegaskan bahwa perbendaharaan Negara adalah pengelolaan pertanggungjawaban keuangan Negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.

3) UU Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

Yang menegaskan bahwa pengertian pengelolaan keuangan Negara, dan tanggung jawab keuangan Negara, serta penegasan BPK sebagai satu-satunya pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara.

Sekalipun berbagai rujukan ketentuan dalam ketiga undang-undang yang berkaitan diatas, namun dalam praktik sering terjadi perbedaan penafsiran, sehingga menciptakan ketidakpastian hukum dalam masyarakat. Begitu juga bagi pemerintah dalam membuat peraturan turunan dari undang-undang tersebut, seringkali tidak memperhatikan peraturan perundang-undangan yang terkait lainnya, sehingga menimbulkan disharmoni hukum.

3. Pengaturan di Pasal 2A ayat (1) PP RI No. 72 Tahun 2016.

Pemerintah dengan segala pertimbangannya dalam rangka peningkatan nilai dan pengoptimalan peran BUMN sebagai agen dan unit pembangunan nasional dalam rangka mendukung dan mempercepat program pemerintah, serta meningkatkan tertib administrasi, pemerintah merasa penting dan perlu untuk melakukan dan membuat pengaturan

kembali mengenai sumber penyertaan modal Negara dari APBN yang dapat dijadikan penyertaan ke dalam modal BUMN dan menyempurnakan proses penatausahaan. Atas dasar pertimbangan tersebut maka dibentuklah PP No. 72 Tahun 2016 tentang Perubahan atas PP No. 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada BUMN dan PT.

Dalam PP No. 44 Tahun 2005 Pasal 4 menyatakan bahwa:

“setiap penyertaan dan penambahan penyertaan modal Negara yang dananya berasal dari APBN dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang keuangan Negara.”

PP RI No. 44 Tahun 2005 merupakan peraturan pelaksana yang hadir untuk melaksanakan UU RI No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Pasal 4 ayat (6) UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN yang mengatur mengenai Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN dan PT, dan diperbaharui dengan PP No. 72 Tahun 2016.

Dalam PP RI No. 72 Tahun 2016 ini, pengaturan mengenai penyertaan dan penatausahaan modal Negara pada BUMN diatur dalam Pasal 2A ayat (1), yang berbunyi sebagai berikut:

“Penyertaan Modal Negara yang berasal dari kekayaan negara berupa saham milik Negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf d kepada BUMN atau Perseroan Terbatas lain, dilakukan oleh Pemerintah Pusat tanpa melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.”

Dalam PP ini memuat aturan baru dimana diantara pasal 2 dan pasal 3 disisipkan 1 (satu) pasal yakni pasal 2A, dimana didalamnya khususnya dalam pasal 2A ayat (1) diatur mekanisme penyertaan modal Negara pada BUMN tidak lagi melalui mekanisme APBN yaitu melalui pembahasan dan persetujuan dengan DPR tapi hanya dilakukan oleh pemerintah pusat saja.

Berbicara mengenai penyertaan modal Negara pada BUMN, tentu harus diatur juga mengenai apa yang menjadi sumber penyertaan modal Negara. Dalam PP ini diatur dalam Pasal 2 yang berbunyi sebagai berikut:

- 1) “Penyertaan modal Negara ke dalam BUMN dan Perseroan Terbatas bersumber dari:
 - a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
 - b. Kapitalisasi cadangan; dan/atau
 - c. Sumber lainnya.
- 2) Sumber penyertaan modal Negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi kekayaan Negara berupa:
 - a. Dana segar;
 - b. Barang milik Negara;
 - c. Piutang Negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas
 - d. Saham milik Negara pada BUMN atau Perseroan terbatas; dan/atau
 - e. Asset Negara lainnya.
- 3) Sumber penyertaan modal Negara yang berasal dari sumber lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c meliputi:
 - a. Keuntungan revaluasi aset; dan/atau
 - b. Agio saham”

Terbitnya PP RI No. 72 Tahun 2016 Perubahan atas PP RI No. 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal

Negara Pada BUMN dan PT, berimplikasi pada lahirnya skema baru skema sumber pendanaan baru yang bisa dilakukan oleh pemerintah terkait dengan penyertaan modal Negara pada BUMN. Dimana dalam hal ini dilaksanakan oleh pemerintah pusat saja tanpa melalui mekanisme APBN.

Klausul dalam Pasal 2A ayat (1) tersebut membatasi kewenangan DPR sebagai suatu lembaga Negara yang memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan yang mana telah diatur dalam Konstitusi Negara Indonesia yaitu dalam Pasal 20A ayat (1). Berdasarkan ketentuan dalam PP RI No. 72 Tahun 2016 ini, maka berdampak pada memperlemah posisi DPR dimana DPR tidak lagi diikutsertakan dalam mekanisme penyertaan modal Negara pada BUMN karena tidak lagi melalui proses APBN tapi diatur oleh pemerintah pusat saja, yang artinya tidak perlu ada lagi persetujuan dan pengawasan dari DPR.

4. Disharmoni Pengaturan Tata Cara Penyertaan Modal Negara Pada BUMN Dalam Pengelolaan Keuangan Negara.

Kemajemukan hukum di Indonesia sangat potensial menimbulkan disharmoni hukum, diantaranya melalui ada begitu peraturan perundang-undangan. Peraturan tersebut dikeluarkan oleh berbagai instansi yang kadangkala tidak melakukan koordinasi yang baik. Meskipun telah dibentuk tata urutan peraturan perundang-undangan, namun masalah disharmoni hukum terus saja terjadi.

Dalam praktek hukum di Indonesia, ada beberapa penyebab munculnya disharmoni norma hukum, diantaranya:

- a) Perbedaan antara beberapa undang-undang dan peraturan perundang-undangan. Disamping itu juga, makin banyak jumlah peraturan yang pada akhirnya menyebabkan kesulitan untuk mengetahui peraturan itu.
- b) Pertentangan dalam undang-undang dan peraturan pelaksanaannya.
- c) Perbedaan peraturan pemerintah dengan kebijakan instansi pemerintah.
- d) Perbedaan antara peraturan perundang-undangan, yurisprudensi dan SEMA.
- e) Kebijakan-kebijakan instansi pemerintah pusat yang saling bertentangan.
- f) Kebijakan antara pemerintah pusat dan daerah.
- g) Adanya perbedaan dalam ketentuan hukum dan perumusan pengertian atau definisi tertentu.
- h) Benturan antara wewenang instansi-instansi pemerintah sebagai akibat dari adanya pembagian wewenang atau tanggung jawab yang tidak jelas dan sistematis.

Disharmoni hukum dapat dijumpai di berbagai bagian pengaturan hukum. Seperti halnya dalam PP No. 72 Tahun 2016 merupakan perubahan atas PP sebelumnya yaitu PP No. 44 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas. PP ini dibuat atas dasar pertimbangan nilai dan mengoptimalkan peran BUMN yang adalah sebagai agen atau unit

pembangunan nasional dalam menopang dan mempercepat program pemerintah, serta meningkatkan tertib dan disiplin administrasi.

Secara khusus, ketika kita menganalisa isi dalam PP No 72 Tahun 2016 ini, maka terdapat inskonsistensi. Dimana diatur dalam ketentuan Pasal 2A ayat (1) PP No. 72 Tahun 2016 bahwa penyertaan modal Negara pada BUMN hanya dilakukan oleh pemerintah pusat tanpa melewati proses atau mekanisme APBN, sedangkan dalam pasal sebelumnya modal BUMN bersumber dari APBN diatur di Pasal 2 ayat (2) huruf d. Mana mungkin mekanisme penyertaan modal Negara pada BUMN dilakukan tanpa mekanisme APBN sedangkan modal penyertaannya diperoleh dari APBN.

Antara dunia hukum dan kebijakan pemerintah terdapat keanekaragaman yang pada akhirnya dapat menimbulkan disharmoni hukum. Menurut Rudolf Stammler bahwa sebuah konsep fungsi hukum adalah untuk harmonisasi dari berbagai maksud, tujuan dan kepentingan antara individu dengan individu dan individu dengan masyarakat.

Sebuah prinsip hukum yang adil mencakup harmonisasi antara maksud dan tujuan, serta kepentingan perorangan, dan maksud dan tujuan serta kepentingan umum. Maksud dan tujuan serta kepentingan itu terdiri atas dua unsur, yaitu saling menghormati dan partisipasi.⁴¹

⁴¹ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintas Sejarah*, (Yogyakarta: Kanisius, 1995), hlm. 150-155; Lihat Pula Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 233-234.

Ada hal yang baru yang dibawa oleh PP No. 72 Tahun 2016, dimana ditegaskan dalam Pasal 2A ayat (1), bahwa “penyertaan modal Negara yang berasal dari kekayaan Negara berupa saham milik Negara pada BUMN atau PT sebagaimana dimaksud pada pasal 2 ayat (2) huruf d kepada BUMN atau PT lain, dilakukan oleh pemerintah pusat tanpa melalui mekanisme APBN”. Dengan kata lain dalam hal ini sudah tidak memerlukan lagi adanya persetujuan dari DPR sebagai salah satu lembaga Negara yang merupakan wakil rakyat dalam pemerintahan.

Ketika kita menghubungkan dengan apa yang menjadi sumber penyertaan modal dalam BUMN maka didapati bahwa dalam pengaturannya, yang menjadi modal berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan.⁴² Mekanisme penyertaan modal Negara ke BUMN tanpa melalui APBN menabrak ketentuan yang diatur dalam UU tentang Keuangan Negara. Adapun yang menjadi ruang lingkup keuangan Negara termasuk di dalamnya kekayaan Negara yang dipisahkan dan dijadikan modal penyertaan pada BUMN, pengelolaannya harus tunduk pada pengaturan dalam UU tentang Keuangan Negara. Pengelolaan keuangan Negara harus melalui mekanisme APBN untuk mencapai tujuan bernegara.

Kehadiran UU Keuangan Negara ini merupakan amanah dari pasal 23 C Bab VIII (delapan) UUD NRI Tahun 1945. Dan selanjutnya diatur dalam UU Keuangan Negara mengenai pengelolaan pengaturannya.⁴³

⁴² Lihat ketentuan dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN

⁴³ Lihat ketentuan dalam Pasal 3 ayat (1) UU No. 17 tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, yang berbunyi: “Pengaturannya harus dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Melalui APBN maka dirasa unsur kedaulatan rakyat tersalurkan pengelolaan keuangan Negara, melalui adanya keikutsertaan DPR yang adalah merupakan perwakilan rakyat dalam pelaksanaan pemerintah.

Lebih ditegaskan dalam pengaturan pengelolaan keuangan Negara, bahwa terkait dengan penyertaan modal kepada perusahaan Negara maka harus terlebih dahulu ditetapkan melalui APBN yaitu dengan melibatkan peran DPR didalamnya. Hal ini tentu berbeda dengan pengaturan dalam pasal 2A ayat (1) PP No. 72 tahun 2016, yang menyatakan bahwa untuk penyertaan modal Negara pada BUMN hanya dapat dijalankan oleh pemerintah pusat saja dengan tidak melalui mekanisme APBN.

BUMN menguasai dan mengelola sumber daya strategis yang ada, yang menyangkut kepentingan hajat hidup orang banyak atau menyangkut kepentingan umum. Dimana secara konstitusi seluruh aset strategis nasional harus dikelola oleh Negara melalui BUMN. BUMN merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari keuangan Negara, dimana DPR memiliki fungsi legislasi, anggaran pengawasan sebagaimana diatur dalam konstitusi Negara,⁴⁴ dan memiliki kewenangan untuk bisa menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan pengurusan serta tanggung jawab keuangan Negara. Dengan kata lain DPR tidak bisa dinonaktifkan perannya dalam pengelolaan keuangan Negara.

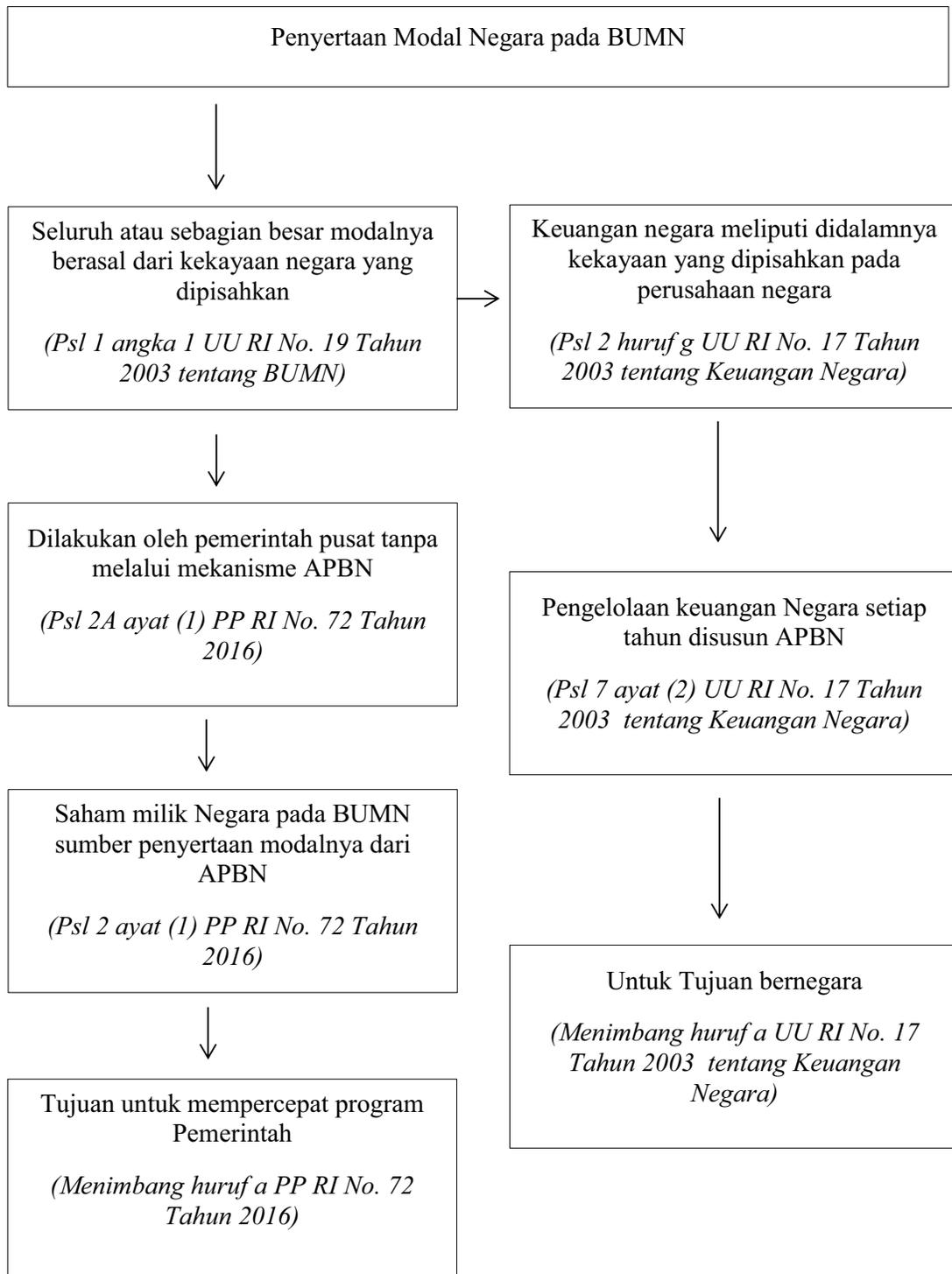
Perubahan peruntukan dana yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan dimana dikatakan dalam Pasal 2 ayat (2) huruf d “saham

⁴⁴ Lihat ketentuan dalam Pasal 20A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

milik Negara pada BUMN atau PT bersumber dari penyertaan modal Negara yang berasal dari APBN. Dan dalam pasal selanjutnya dikatakan tidak lagi melalui mekanisme APBN. Terdapat tumpang tindih dalam pengaturan penyertaan modal Negara pada BUMN ini. Kehadiran PP No. 72 Tahun 2016 khususnya ketentuan dalam Pasal 2A ayat (1) menimbulkan disharmoni hukum apabila kita hubungkan dengan ketentuan pengelolaan keuangan Negara yang diatur dalam UU tentang Keuangan Negara.

Adapun jika digambarkan perbedaan pengaturan mekanisme penyertaan modal Negara pada BUMN dalam pengaturan Pasal 2A ayat (1) PP No. 72 Tahun 2016 dikaitkan dengan mekanisme pengelolaan keuangan Negara, adalah sebagai berikut:

Bagan 1.
Mekanisme Penyertaan Modal Negara Pada BUMN
(Menurut PP No. 72 Tahun 2016 dan UU RI No. 17 Tahun 2003)



PP ini telah melangkahi norma hukum di atasnya yaitu UU Tentang Keuangan Negara. Mengkaji dari ketentuan yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Hierarki Peraturan Perundang-Undangan,⁴⁵ maka terlihat jelas bahwa PP berada dibawah UU. Menurut asas *lex superior derogate legi inferior* bahwa sebuah peraturan yang lebih tinggi kedudukannya mengesampingkan peraturan yang lebih rendah kedudukannya. Dengan demikian dapat dilihat letak disharmoni pengaturan di PP RI No. 72 Tahun 2016 dengan UU Keuangan Negara, yang pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum dalam masyarakat.

Hukum merupakan satu kesatuan sistem, yang terdiri dari beberapa aturan baik yang sejajar maupun yang berbeda tingkatannya, yang saling berkaitan dan harus harmonis antara aturan yang saling berkaitan, demi mencapai tujuan hukum itu sendiri.

Hukum hadir untuk mengatur sesuatu hal yang jelas dan logis, dimana hukum harus memiliki cita dan tujuan. Kehadiran PP RI No. 72 Tahun 2016 menimbulkan pertentangan atau disharmoni norma dengan peraturan perundang-undangan di atasnya yang terkait. Ketika melihat tujuan dibentuknya UU tentang Keuangan Negara yang bertujuan untuk kepentingan bernegara dengan adanya peran dan partisipasi dari masyarakat, PP ini berbeda dimana bertujuan untuk mempercepat program pemerintah, tapi dalam pembentukan dan penyusunannya pemerintah

⁴⁵ Lihat ketentuan dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan.

dalam hal ini Presiden kurang memperhatikan ketentuan perundang-undangan di atasnya yang saling berkaitan yaitu UU Keuangan Negara.

Kehadiran PP ini merupakan salah satu bukti bahwa Pemerintah sebagai penyelenggara Negara kurang berhati-hati dan kurang teliti dalam membuat dan mengeluarkan suatu kebijakan yang strategis. Dimana dibentuknya PP RI 72 Tahun 2016 merupakan perubahan atas PP sebelumnya PP RI No. 44 Tahun 2005 yang dibuat untuk melaksanakan UU Keuangan Negara dan di Pasal 4 ayat (6) UU BUMN.

Dalam hal ini pemerintah harusnya dalam membuat dan menyusun suatu peraturan tertulis, harus dibuat dan disusun dengan menimbang serta menghubungkan pada peraturan perundang-undangan yang lain yang saling berkaitan atau mengatur hal yang sama, sehingga tidak menimbulkan hukum yang saling bertentangan atau menimbulkan disharmoni norma hukum. Norma hukum yang dibuat harus jelas, tetap, konsisten dan konsekuen, dimana dalam pelaksanaannya tidak dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Karena PP RI No. 72 Tahun 2016 merupakan peraturan pelaksana yang hadir untuk melaksanakan UU Keuangan Negara dan Pasal 4 ayat (6) UU BUMN yang mengatur mengenai Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN dan PT. Yang harusnya PP ini tidak menimbulkan pertentangan atau benturan norma dengan peraturan di atasnya yang terkait, demi terwujudnya suatu kepastian hukum dalam pelaksanaannya di masyarakat.

Adanya suatu peraturan perundang-undangan yang jelas dan perundang-undangan itu dapat diterapkan dengan baik di dalam pelaksanaannya merupakan salah satu indikator yang penting dalam penyelenggaraan suatu Negara, untuk menciptakan ketertiban dalam masyarakat dan mencapai tujuan hukum yaitu kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan.

B. Implikasi Hukum Disharmoni Pengaturan Tata Cara Penyertaan Modal Negara Pada BUMN Dalam Pengelolaan Keuangan Negara

1. Implikasi Hukum

Peraturan perundang-undangan merupakan suatu sistem yang tidak menghendaki dan tidak membenarkan adanya pertentangan antara unsur-unsur atau bagian-bagian di dalamnya. Peraturan perundang-undangan memiliki keterkaitan dan merupakan suatu sistem yang tidak bisa dipisahkan dalam suatu sistem hukum nasional.

Perbedaan persepsi, pandangan dan kepentingan telah memicu terjadinya tumpang tindih kewenangan, bahkan benturan kepentingan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Adanya disharmoni antar peraturan perundang-undangan yang saling berkaitan, tentu berimplikasi atau berdampak pada pelaksanaan peraturan tersebut.

Implikasi merupakan suatu akibat atau dampak yang timbul manakalah terjadi suatu hal. Dengan kata lain implikasi merupakan sebuah efek yang ditimbulkan ketika melakukan sesuatu atau ketika terjadi

sesuatu. Pembentukan PP merupakan suatu wujud dari kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dalam hal ini oleh Presiden, yang mengatur suatu hal yang diperintahkan oleh undang-undang untuk mengaturnya, sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.⁴⁶

Kehadiran pengaturan mengenai tata cara penyertaan modal Negara dalam Pasal 2A ayat (1) PP No. 72 Tahun 2016, tentu membawa dampak dan nuansa baru dalam pengaturan mengenai pengelolaan keuangan Negara. Dimana modal penyertaan BUMN berasal dan bersumber dari kekayaan Negara yang dipisahkan dan terkait dengan itu maka pengelolaannya harus tunduk dalam UU Keuangan Negara. Dimana dalam hal ini mekanisme penyertaan modal Negara pada BUMN, tidak lagi melalui APBN tapi hanya melalui pemerintah pusat saja.

Terjadi disharmoni hukum dalam PP ini dengan UU tentang Keuangan Negara. Apabila kita lihat dalam pengaturan mengenai jenis dan hierarki norma hukum, maka tentu kedudukan PP berada dibawah UU. Apabila terdapat dua norma hukum atau lebih yang saling bertentangan dalam tingkatannya yang berbeda secara vertikal, maka berdasarkan asas *lex superior derogate legi inferior* maka peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah kedudukannya. Dengan kata lain, UU Keuangan Negara mengakibatkan Pasal 2A ayat (1) PP No.

⁴⁶ Peraturan yang dimaksud yaitu Pasal 5 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

72 Tahun 2016 dapat dikesampingkan, karena kedudukan UU lebih tinggi dari PP.

Sejalan dengan pendapat Adolf Merkl, dimana dalam teori jenjang norma meneruskan pendapat dari Hans Kelsen, yang mengatakan bahwa sebuah norma hukum selalu berdasar dan bersumber dari norma di atasnya, dan ke bawah norma itu juga menjadi sumber dan dasar bagi norma di bawahnya.

Berdasarkan pengaturan dalam pasal 7 UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka dapat terlihat letak PP berada dibawah UU, yaitu:

- a) “UUD NRI Tahun 1945;
- b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c) UU/Perpu;
- d) Peraturan Pemerintah;
- e) Peraturan Presiden;
- f) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”

Ketika kita melihat dan menemukan ada (2) dua aturan hukum yang saling berkaitan, yaitu terkait tata cara penyertaan modal Negara pada BUMN bertentangan dengan pengaturan mengenai mekanisme pengelolaan keuangan Negara, maka implikasinya yaitu menimbulkan adanya ketidakpastian hukum. Dimana harusnya hukum dibentuk atau dibuat bertujuan untuk menciptakan kepastian hukum, keadilan demi adanya perlindungan hukum terhadap hak-hak masyarakat.

Terjadinya disharmoni pengaturan di atas, maka untuk hal tersebut berdampak dan berimplikasi pada dikesampingkannya norma hukum di

Pasal 2A ayat (1) PP No. 72 Tahun 2016 terhadap norma hukum yang ada di UU Keuangan Negara. Dengan mengkaji dan mendasarkan pada asas hukum yang berlaku, yaitu asas peraturan perundang-undangan (*lex superior derogate legi inferior*).

Untuk lebih lanjut ketika terjadi ketidakpastian hukum dalam pengaturan tata cara penyertaan modal negara pada BUMN dikaitkan dengan pengelolaan keuangan negara, maka tujuan dibentuknya UU Keuangan negara tidak dapat tercapai. Dimana berdasarkan risalah pembentukannya, yaitu UU Keuangan negara dibuat benar-benar dibuat untuk kepentingan penyelenggaraan negara demi mencapai tujuan bernegara, yaitu mengatur dan menjaga mengenai semua harta kekayaan negara agar tidak terjadi kebocoran yang menimbulkan kerugian pada negara.

2. *Judicial Review* ke Mahkamah Agung (MA) Sebagai Upaya Harmonisasi Norma Hukum

Melihat sistem hukum nasional yang ada, maka peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan Negara sering terjadi tumpang tindih. Kebutuhan akan peraturan perundang-undangan yang harmonis menjadi sangat penting untuk terciptanya ketertiban, kepastian, dan perlindungan hukum di dalam masyarakat. Pembentukan peraturan yang harmonis dan terintegrasi menjadi sangat diperlukan untuk mengembangkan peraturan perundang-undangan yang mendukung

penyelenggaraan Negara dalam hal pengelolaan keuangan Negara yang baik, terkait pelaksanaan penyertaan modal Negara pada BUMN.

Antara dunia hukum dan kebijakan pemerintah terdapat keanekaragaman yang pada akhirnya dapat menimbulkan disharmoni hukum. Adapun yang menjadi maksud dan tujuan harmonisasi adalah untuk mewujudkan landasan pengaturan suatu bidang tertentu yang dapat memberikan kepastian hukum yang memadai bagi penyelenggara bidang tersebut secara efisien dan efektif. Untuk sebuah proses harmonisasi maka dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara, yaitu:

a) Harmonisasi vertikal

Dilakukan dengan melihat apakah suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang sedang berlaku dimana saling berkaitan dan memiliki kedudukan yang berbeda, tidak saling bertentangan satu dengan lainnya.

b) Harmonisasi horizontal

Dilakukan dengan melihat dalam suatu tataran peraturan yang sederajat kedudukannya dan mengatur hal yang sama, tidak saling bertentangan atau terjadi konflik norma hukum.

Dapat dikatakan bahwa secara umum, prosedur harmonisasi diawali dengan inventarisasi yaitu suatu proses kegiatan untuk mengetahui dan memperoleh data dan informasi tentang peraturan perundang-

undangan yang terkait. Tahap selanjutnya, yaitu dilakukan analisa terhadap substansi dalam aturan-aturan hukum tersebut.

Ketika kita mendapati adanya disharmoni dalam suatu peraturan perundang-undangan yang terkait, maka perlu adanya langkah-langkah untuk mengharmoniskan norma hukum tersebut, yaitu:

- a) Identifikasi letak disharmoni hukum dalam penerapan peraturan perundang-undangan
- b) Identifikasi penyebab terjadinya disharmoni hukum
- c) Upaya penemuan hukum melalui cara menggunakan metode penafsiran beserta metode konstruksi hukum adalah untuk mengubah keadaan dan situasi hukum yang disharmoni menjadi harmoni
- d) Upaya penalaran hukum agar hasil penafsiran dan konstruksi hukum tersebut masuk akal atau memenuhi unsur logika
- e) Penyusunan argumentasi secara rasional dengan menggunakan pemahaman tata pemerintahan yang baik untuk mendukung serta menjelaskan hasil dari penafsiran hukum, konstruksi hukum, dan penalaran hukum.

Terkait adanya disharmoni pengaturan tata cara penyertaan modal Negara pada BUMN dalam pengelolaan keuangan Negara, yaitu di Pasal 2A ayat (1) PP RI No. 72 Tahun 2016 terhadap Pasal 7 ayat (2) UU Keuangan Negara, maka perlu ada upaya harmonisasi. Salah satu cara yaitu dengan melakukan *judicial review* ke Mahkamah Agung

(selanjutnya disebut MA), sebagai lembaga Negara yang diberikan kewenangan oleh konstitusi.

Dalam sistem tata hukum di Indonesia, maka di Indonesia mengenal lembaga Negara yaitu MA, sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman, dalam hal ini menguji peraturan perundang-undangan (*judicial review*) atau biasa disebut hak uji materiil. Dimana yang menjadi objek pengujian, yaitu segala peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang kepada undang-undang dasar.⁴⁷ Dimana kewenangan MA ini selanjutnya diatur lebih lanjut di dalam Pasal 11 ayat (2) UU RI No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (selanjutnya disebut UU Kekuasaan Kehakiman).⁴⁸

Hak uji materiil yang dimiliki oleh MA, dapat mencakup materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun terhadap pembentukan perundang-undangan yang bersangkutan.

Kewenangan hak uji materiil dari MA, tidak menjangkau menguji undang-undang terhadap UUD 1945 karena itu adalah kewenangan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut MK). Salah satu tujuan hukum

⁴⁷ Lihat Ketentuan Pasal 24 A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

⁴⁸ Pasal 11 ayat (2) UU Kekuasaan Kehakiman berbunyi: “menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang”

dan kekuasaan kehakiman adalah untuk melindungi masyarakat dari bentuk kesewenangan pemerintah dalam setiap produk kebijakannya.⁴⁹

Dengan demikian, peran dan fungsi hak menguji diberikan kepada MA, adalah untuk melakukan pengawasan terhadap tindakan pemerintah agar tidak menerbitkan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang merugikan kepentingan masyarakat. Kekuasaan kehakiman diberikan hak dan kewenangan untuk:

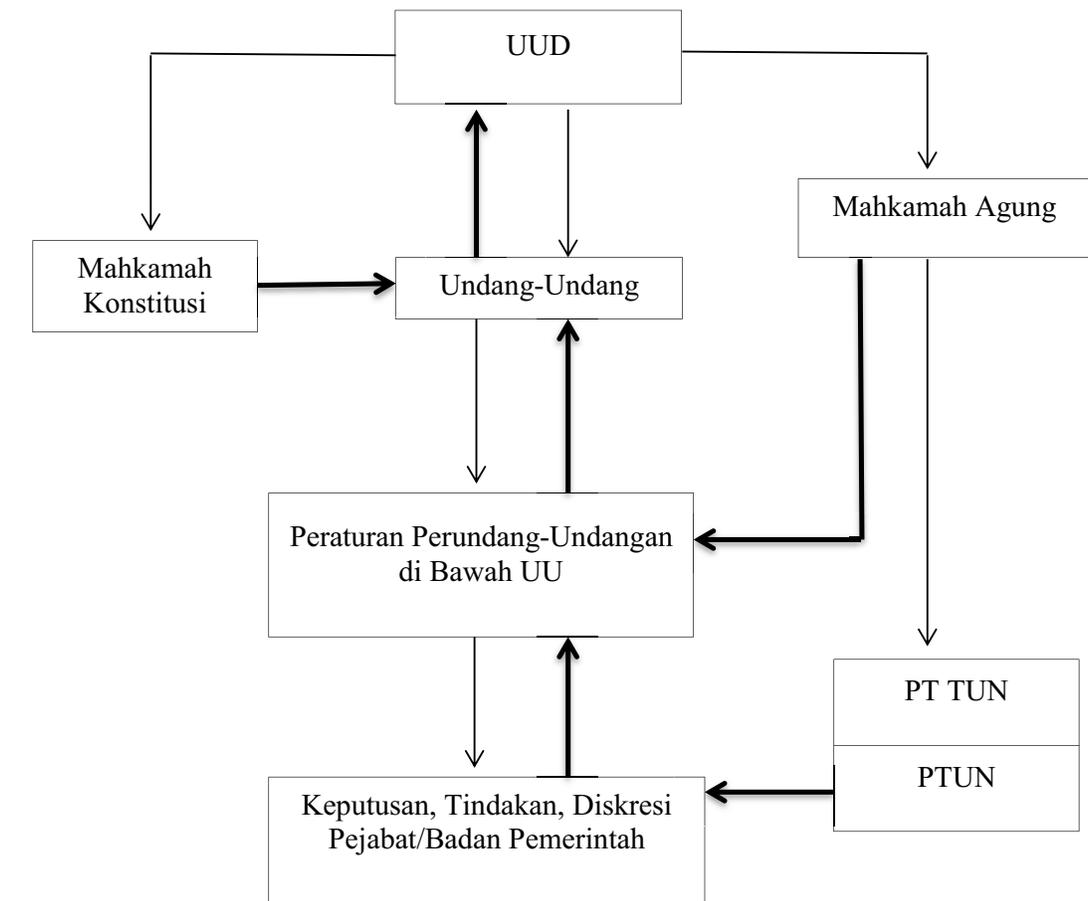
- a) Mengawasi batas kewenangan penguasa atau pemerintah dalam menerbitkan peraturan perundang-undangan (*statutory authority*) sesuai dengan batas yurisdiksi atau kawasan kekuasaannya (*limited jurisdiction or area of power*);
- b) Kepada penguasa publik telah ditentukan batas-batas kekuasaan dan kewenangannya oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan, oleh karena itu kepada kekuasaan kehakiman diberi hak dan kewenangan untuk mengawasi terpenuhinya batas wilayah kekuasaan penguasa tersebut dalam setiap pengeluaran peraturan perundang-undangan.
- c) Tujuan pengawasan hak uji, supaya penguasa atau pemerintah pusat, daerah dan lokal, tidak melampaui batas-batas kekuasaan yang digariskan, agar terhindar dari tindak penyalahgunaan wewenang.

⁴⁹ M. Yahya Harahap, *Kekuasaan Mahkamah Agung Pemeriksaan Kasasi dan Peninjauan Kembali Perkara Perdata*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 97.

Adapun dapat dilihat secara singkat mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan dibawah UU terhadap UU ke MA, yaitu sebagai berikut:

Bagan 2.

Mekanisme *Judicial Review* ke MA



—————> : Proses *Review* (Uji Materiil)

—————> : Pemberi kewenangan mengujiperaturan Perundang-undangan

Memperhatikan penjelasan diatas, makna uji materiil yang diberikan konstutusi pada MA, bertindak untuk menyatakan peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan pemerintah tersebut, tidak sah (*illegal*) dan tidak berlaku (*invalidated*) atas alasan isi maupun cara penerbitanya bertentangan (*contrary*) dengan undang-undang yang lebih tinggi kedudukannya. Dengan demikian tindakan itu harus dinyatakan bertentangan dengan hukum (*unlawful*) dan MA dapat memerintahkan pemerintah yang bersangkutan untuk mencabutnya dalam waktu segera, tentu berdasarkan putusan dalam sidang di MA.

Mengenai alasan hak uji yang dapat dipergunakan MA diatur dalam pasal 31 ayat (2) UU tentang MA yang berbunyi:

“Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.”

Bertitik tolak dari ketentuan pasal tersebut, maka ketika terdapat pertentangan secara material atau substansi terkait seluruh peraturan dibawah undang-undang dapat diajukan permohonan hak uji materiil di MA. Yang menjadi alasan hak uji materiil ini, yakni menguji substansi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, disesuaikan dengan doktrin hukum yang mengajarkan:

- a) Ketentuan peraturan perundang-undangan yang kedudukanya lebih rendah merupakan peraturan pelaksana

dari peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi;

- b) Peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih rendah harus menyesuaikan diri dengan kebijaksanaan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya, dengan pembatasan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih rendah yang tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan kedudukannya yang lebih tinggi.

Alasan hak uji ini sesuai dengan doktrin hukum yang berlaku secara universal, yaitu *lex superior derogate legininferior*, yakni hukum yang kedudukannya lebih tinggi membatalkan hukum yang lebih rendah kedudukannya.⁵⁰

Menurut ketentuan yang berlaku, maka yang dapat mengajukan permohonan adalah pemohon atau kuasanya dan diajukan secara langsung kepada MA dan dibuat secara tertulis dengan menggunakan bahasa Indonesia.⁵¹

Dalam ketentuan mengenai MA yang lama, maka dikatakan bahwa pihak yang dapat mengajukan permohonan *judicial review*, tidak mutlak harus orang yang mengalami kerugian atau mendapat akibat langsung (*persona standi in judicio*) untuk dapat mengajukan permohonan. Siapa saja memiliki status hukum (*legal status*) atau wewenang yang sah (*legal*

⁵⁰ IPH. Pramuhandoko BA, *Terminologi Hukum Inggris-Indonesia*, (Sinar Grafika, 1996), hlm. 386.

⁵¹ Lihat Ketentuan Pasal 31A Ayat (1) UU RI No. 3 Tahun 2009 Tentang MA

right) mengajukan permohonan. Hal ini dapat disimpulkan berdasarkan ketentuan yang diatur dalam pasal 31A ayat (2) huruf b UU tentang MA. Dalam pasal ini tidak mensyaratkan pemohon harus orang yang mengalami kerugian langsung atau akibat langsung dari peraturan perundang-undangan yang dimohonkan pengajuannya. Pasal itu hanya mensyaratkan saja uraian mengenai perihal yang menjadi dasar permohonan dengan cara menguraikan dengan jelas:

- a) Materi muatan ayat, pasal dan atau bagian peraturan perundang-undangan yang dianggap bertentangan atau tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi, atau
- b) Pembentukan peraturan perundang-undangan tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.

Memperhatikan ketentuan tersebut, tidak ditemukan persyaratan bahwa pemohon harus orang yang ditimpa kerugian langsung oleh peraturan perundang-undangan yang dimohonkan pengujiannya. Yang disyaratkan dan diwajibkan adalah mengenai uraian jelas tentang materi mana yang dianggap bertentangan atau tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi atau wajib menjelaskan pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.

Dengan demikian menurut peraturam MA yang lama, setiap orang dapat bertindak mengajukan permohonan *judicial review* ke MA, dalam kedudukannya sebagai *legal standing* atau *legal representative* mengatas

namakan (*for and on behalf*) kelompok masyarakat tertentu. Karena itu baik perorangan ataupun kelompok masyarakat mempunyai hak yang sah (*legal right*) mengajukan pengujian peraturan perundang-undangan ke MA terhadap tindakan penguasa (*government conduct*) atas penerbitan peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih rendah yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, berdasarkan alasan kepentingan umum (*public interest*).

Hal ini berbeda dengan yang diatur dalam pengaturan MA yang baru, yaitu di UU RI No. 3 Tahun 2009 tentang MA khususnya di Pasal 31A ayat (2).⁵²

Jadi berdasarkan ketentuan yang berlaku sekarang bahwa permohonan pengujian peraturan perundang-undangan hanya dapat dilakukan oleh pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Khusus dalam permasalahan ini DPR dapat mengajukan *judicial review* ke MA, sebagai salah satu pihak yang dirugikan haknya dengan berlakunya PP RI No. 72 Tahun 2016.

⁵² “Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan oleh pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, yaitu:

- a. Perorangan warga negara Indonesia;
- b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; atau
- c. Badan hukum publik atau badan hukum privat.”

Terkait terjadi disharmoni pengaturan tata cara penyertaan modal Negara pada BUMN dalam pengelolaan keuangan Negara, yang ditegaskan di Pasal 2A ayat (1) PP RI No. 72 Tahun 2016 dengan UU Keuangan Negara, maka menjadi kewenangan atau kompetensi dari MA untuk melakukan uji materiil (*judicial review*). Perlu dilakukan uji materiil terkait permasalahan ini, sebagai suatu bentuk upaya harmonisasi hukum untuk mencapai tujuan hukum yaitu kepastian hukum, keadilan dan perlindungan hukum.

Terkait dengan konsep awal yang dimuat dan diatur di Pasal 2A ayat (1) PP RI No. 72 Tahun 2016, maka diajukan *judicial review* ke MA terkait pengaturan dalam pasal tersebut. Dan dalam hal ini, penulis hanya menekankan pada dihapusnya kata atau frasa “*tanpa*”. Sehingga unsur pengaturan dalam pasal tersebut sesuai dan tidak bertentangan dengan peraturan di atasnya yaitu UU Keuangan Negara.

Konsep Penulis setelah diajukan uji materiil (*judicial review*) ke MA menjadi sebagai berikut:

“Penyertaan Modal Negara yang berasal dari kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf d kepada BUMN atau Perseroan Terbatas lain, dilakukan oleh Pemerintah Pusat melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.”

Mekanisme *judicial review* ini, hanya dapat diajukan oleh pemohon atau kuasanya dengan menguraikan secara jelas substansi muatan ayat, pasal dan atau bagian peraturan perundang-undangan yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dimana

kedudukannya lebih tinggi serta dibuat dalam bentuk tertulis dengan bahasa Indonesia. Pemohon dalam hal ini hanya bisa diajukan oleh pihak yang beranggapan bahwa haknya telah dilanggar atau dirugikan dengan diberlakukannya peraturan perundang-undangan ini, yakni DPR sebagai pihak yang dirugikan langsung dengan dicabut haknya dalam tata cara penyertaan modal negara pada BUMN dikaitkan dengan pengelolaan keuangan negara yang sudah tidak atau tanpa melalui mekanisme APBN dan hanya dilakukan oleh pemerintah pusat saja.