

**HARMONISASI PENGATURAN TATA CARA PENYERTAAN MODAL
NEGARA PADA BUMN DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN
NEGARA**

TESIS

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Memperoleh Gelar Magister Ilmu Hukum
(M.H)



Oleh:

EKAPUTRIA PITOY

NIM: 156010100111007

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

MALANG

2017

RINGKASAN

Ekaputria Pitoy, Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Agustus 2017, HARMONISASI PENGATURAN TATA CARA PENYERTAAN MODAL NEGARA PADA BUMN DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA, Prof. Dr. Sudarsono, S.H., M.S., Dr. Tunggul Anshari Setia Negara, S.H., M.Hum.

Pada tesis ini, Penulis mengangkat permasalahan mengenai harmonisasi pengaturan tata cara penyertaan modal Negara pada BUMN dalam pengelolaan keuangan Negara. Pilihan tema tersebut dilatar belakangi oleh hadinya PP RI No. 72 Tahun 2016 Tentang Perubahan atas PP Nomor 44 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyertaan Dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Dan Perseroan Terbatas, khususnya di Pasal 2A ayat (1) yang mengatur dan menegaskan bahwa mekanisme penyertaan modal Negara pada BUMN yang bersumber dari APBN berupa saham milik negara pada BUMN, yang dilakukan oleh pemerintah pusat tanpa melalui mekanisme APBN. Hal ini tentu berbeda jika kita hubungkan dengan UU RI No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, dimana pengelolaan keuangan Negara digunakan untuk mencapai tujuan bernegara, dan untuk mencapai tujuan tersebut dilakukan setiap tahun melalui proses APBN. Hal tersebut jelas menimbulkan disharmoni norma hukum antara ketentuan perundang-undangan yang berbeda tingkatannya, yaitu antara Peraturan Pemerintah dengan Undang-Undang.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka Penulis mengangkat rumusan masalah sebagai berikut: (1) Mengapa terjadi disharmoni 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? (2) Apa implikasi hukum dari disharmoni pengaturan tata cara penyertaan modal Negara pada BUMN dalam pengelolaan keuangan Negara?.

Pada penelitian tesis ini digunakan metode penelitian dengan jenis penelitian hukum normatif. Dengan pendekatan penelitian perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Adapun jenis dan sumber bahan hukum yang digunakan, yaitu bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang diperoleh melalui studi kepustakaan dan searching internet. Analisis bahan hukum dilakukan dengan interpretasi gramatikal, interpretasi sistematis dan interpretasi analitis.

Melalui hasil dan pembahasan dalam penelitian tesis ini, maka disharmoni pengaturan tata cara penyertaan modal Negara pada BUMN terjadi karena adanya perbedaan dasar pertimbangan pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengatur, dimana PP RI No. 17 Tahun 2016 ini dibuat dengan dasar pertimbangan untuk meningkatkan nilai dan mengoptimalkan peran BUMN sebagai agen pembangunan nasional dalam mendukung dan mempercepat program Pemerintah, sedangkan dasar dibuatnya UU tentang Keuangan Negara untuk mewujudkan tujuan bernegara, yaitu menyangkut kepentingan seluruh rakyat Indonesia. Selanjutnya mengenai implikasi hukum dari disharmoni pengaturan tata cara penyertaan modal Negara pada BUMN dalam pengelolaan keuangan Negara adalah timbulnya ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya di masyarakat, sebagai upaya harmonisasi dilakukan *judicial review* ke MA.

SUMMARY

Ekaputria Pitoy, Master Degree of Law Science Major, Law Faculty of Brawijaya University, Agust 2017, *CAPITAL EQUITY PROCEDURES HARMONIZATION OF STATE OWNED ENTERPRISES IN STATE FINANCES MANAGEMENT*, Prof. Dr. Sudarsono, S.H., M.S., Dr. Tunggul Anshari Setia Negara, S.H., M.Hum.

There is problem about capital equity procedures harmonization of state owned enterprises in state finances management. It was caused by the introduction of PP RI No. 72/2016 about amendment of PP No. 44/2005 about Capital Equity Procedures and Administration of State Owned Enterprises and Limited Liability Company, especially in Article 2A Clause (1) which regulate the mechanism of State Capital Equity into State Owned Enterprises which sourced from the state budget as a stock form on State Owned Enterprises, which conducted by the government ignoring the State Budget mechanism. There is difference about this based on the State Finances Act 17/2003, which the State Finances management is used to achieve the ideals of the state. To achieve the ideals of the state, it is a necessity to conduct a state budget mechanism annually. This creates the disharmony of legal norm between regulations on different levels.

Based on the above, the authors raised the following problem formulation: (1) Why there is disharmony of the regulation of state capital equity in State-Owned Enterprise in Article 2A clause (1) PP RI No. 72 Year 2016 with State Finance Act no. 17 Year 2003? (2) What are the legal implications of the disharmony of the regulation on the procedure of state capital equity in SOEs in the management of state finances ?.

This thesis used normative law research, with research legislation and conceptual approach. The types and sources of legal materials used, namely primary, secondary, and tertiary legal materials obtained through literature study and internet searching. Analysis of legal materials was done by grammatical interpretation, systematic interpretation and analytical interpretation.

Through the results and discussion in this thesis research, the disharmony of the regulation of state capital equity in state-owned enterprises occurs due to the basic difference in the consideration of the establishment of regulatory legislation, in which PP RI No. 17 Year 2016 was made on the basis of consideration to increase the value and optimize the role of SOEs as agents of national development in support and accelerate the Government program, while the basic making of the Law on State Finance to realize the purpose of the state, which concerns the interests of all Indonesian people. Furthermore, regarding the legal implication of the disharmony of the regulation of state capital equity in state-owned enterprises in the management of state finances is the emergence of legal uncertainty in the implementation in society, as a means of harmonization conducted judicial review to the Supreme Court.

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur Penulis panjatkan kehadiran Tuhan Yesus Kristus atas segala berkat dan kasih karunia-Nya, sehingga Penulis bisa menyelesaikan tesis ini terlebih lagi bisa menyelesaikan pendidikan magister ilmu hukum ini dengan segala baik.

Ada ungkapan terima kasih yang ingin Penulis sampaikan kepada:

1. Bapak Dr. Rachmad Safa'at, S.H.,M.Si selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
2. Bapak Dr. Istislam, S.H.,M.Hum Selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum
3. Bapak Prof. Dr. Sudarsono, S.H.,M.S selaku Dosen Pembimbing Utama untuk ilmu, bimbingan, kesabaran, dan motivasi.
4. Bapak Dr. Tunggul Anshari Setia Negara, S.H., M.Hum selaku Dosen Pembimbing Pendamping untuk ilmu, bimbingan, kesabaran, dan motivasi.
5. Yang terkasih kedua orang tua, Papa Johanis Pitoy dan Mama Meiske Pangemanan untuk kasih sayang dan kesabaran dalam merawat, membimbing, mendidik serta membiayai seluruh biaya pendidikan Penulis sampai pada saat ini dengan penuh keikhlasan, kerja keras dan ucapan syukur.
6. Yang terkasih kedua adik, Militia Christi Pitoy dan Chrisnanda Putra Wilians Pitoy yang selalu menghibur dan menjadi motivasi Penulis untuk menyelesaikan pendidikan dan menjadi orang sukses untuk bisa memberikan teladan yang baik.
7. Yang terkasih Opa dan Oma, Corneles Pangemanan dan Julintje Kaunang yang selalu mendoakan dan memberikan kasih sayang serta nasihat-nasihat kepada Penulis dengan keikhlasan dan penuh ucapan syukur.
8. Yang terkasih keluarga besar Pitoy-Pangemanan yang selalu memberikan kasih sayang, nasihat-nasihat serta motivasi bagi Penulis untuk bisa menyelesaikan pendidikan dan menjadi orang yang lebih baik.

9. Yang terkasih Dony Putra Setiawan yang selalu menjadi teman Penulis mendampingi dalam suka dan duka selama Penulis menempuh pendidikan di kota Malang.
10. Yang terkasih Zuhro Puspitasari, Atika Zahra Nirmala, Wa Ode Fathia sebagai sahabat sekaligus menjadi keluarga bagi Penulis selama Penulis menempuh pendidikan di kota Malang, yang dengan kesabaran selalu memberikan motivasi bagi Penulis.
11. Teman-teman Magister Ilmu Hukum angkatan 2015, terima kasih untuk ilmu, kebersamaan dan motivasi.
12. Keluarga Bapak Yusuf dan Ibu Puji Astuti yang sudah menerima Penulis untuk tinggal selama Penulis menempuh pendidikan di Kota Malang.
13. Teman-teman serumah tempat tinggal Ciwiciwi Ciamis yang sudah menjadi keluarga selama Penulis tinggal di kota Malang.
14. Semua pihak yang telah membantu yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Penulis meyakini bahwa tesis ini masih sangat jauh dari kata sempurna, sehingga Penulis dengan besar hati menerima semua kritik dan saran untuk memperbaiki serta melengkapi tesis ini menjadi lebih baik.

Akhir kata Penulis mohon maaf yang sebesar-besarnya jika dalam proses pembuatan tesis ini Penulis melakukan kesalahan baik yang disengaja maupun tidak disengaja.

Semoga Tuhan Yesus Kristus selalu menolong dan memberkati kita semua.

Malang, Oktober 2017

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN	i
RINGKASAN	ii
SUMMARY	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR BAGAN	viii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	5
C. Tujuan Penulisan	5
D. Manfaat Penulisan	6
E. Kerangka Teoritik.....	7
1. Teori Kepastian Hukum.....	7
2. Teori Hierarki Norma Hukum (<i>Stufenbau Theory</i>)	9
F. Metode Penelitian	11
1. Jenis Penelitian	11
2. Pendekatan Penelitian.....	11
3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum.....	12
4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	15
5. Teknik Analisis Bahan Hukum.....	17
6. Definisi Konseptual	18
G. Sistematika Penulisan	19
H. Desain Penelitian	22

BAB II KAJIAN PUSTAKA

A. Harmonisasi Hukum	23
1. Pengertian Harmonisasi Hukum.....	23
2. Ruang Lingkup Harmonisasi Hukum	24
3. Fungsi Harmonisasi Hukum	25
4. Substansi Harmonisasi Hukum.....	25
5. Langkah-Langkah Harmonisasi Hukum.....	26
B. Penyertaan Modal Negara	27
C. Badan Usaha Milik Negara (BUMN).....	28
1. Pengertian Badan BUMN.....	28
2. Maksud dan Tujuan BUMN	29
3. Bentuk-Bentuk Badan BUMN.....	30
D. Keuangan Negara	31
1. Pengertian Keuangan Negara	31
a) Menurut Para Ahli.....	31
b) Menurut Konstitusi dan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia	33
2. Ruang Lingkup Keuangan Negara	37
3. Pengelolaan Keuangan Negara	38

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.....	42
1. Pengaturan di UU RI No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.....	42
a) Pemahaman Keuangan Negara	42
b) Pengelolaan Keuangan Negara dan APBN.....	47
2. Pengaturan di UU RI No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN	54
3. Pengaturan di Pasal 2A ayat (1) PP RI No. 72 Tahun 2016.....	59
4. Disharmoni Pengaturan Tata Cara Penyertaan Modal Negara Pada BUMN Dalam Pengelolaan Keuangan Negara.....	62
B. Implikasi Hukum Dari Disharmoni Pengaturan Tata Cara Penyertaan Modal Negara Pada BUMN Dalam Pengelolaan Keuangan Negara	70
1. Implikasi Hukum.....	70
2. <i>Judicial Review</i> ke Mahkamah Agung (MA) Sebagai Upaya Harmonisasi Norma Hukum.....	73

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan	85
B. Saran.....	87

DAFTAR PUSTAKA	89
-----------------------------	-----------

DAFTAR BAGAN

	Halaman
Bagan 1. Mekanisme Penyertaan Modal Negara Pada BUMN	67
Bagan 2. Mekanisme <i>Judicial</i> Review ke MA.....	78

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah Negara hukum¹, dimana semua aspek di dalam penyelenggaraan Negara harus didasarkan pada hukum. Termasuk didalamnya mengatur mengenai fungsi Negara Indonesia dalam penyelenggaraan pembangunan perekonomian nasional untuk mewujudkan kesejahteraan dalam masyarakat sebagaimana tertuang pada Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) yang selanjutnya lebih rinci diatur dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 adalah tugas konstitusional bagi semua komponen bangsa. Sebagai norma dasar (*grundnorm*) UUD NRI Tahun 1945 merupakan sumber dari segala sumber hukum yang ada dibawahnya, yang berorientasi pada tujuan Negara untuk kemakmuran seluruh rakyat Indonesia.

Salah satunya Negara sebagai penyelenggara perekonomian nasional, maka Negara mempunyai tugas sebagai regulator maupun sebagai pelaku ekonomi itu sendiri.² Negara memiliki peran dalam bidang ekonomi salah satunya dengan adanya pembentukan Badan Usaha Milik Negara (yang selanjutnya disebut sebagai BUMN). BUMN memiliki fungsi untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum, dalam hal menyediakan barang dan jasa, ataupun mencari keuntungan terhadap penerimaan Negara. Tentunya

¹ Lihat Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945

² Alfin Sulaiman, *Keuangan Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Dalam Perspektif Ilmu Hukum*, (Bandung: PT. Alumni, 2011), hlm. 1.

BUMN sebagai pelaksana pelayanan publik, dalam menjalankan kegiatannya maka perlu dibuat regulasi-regulasi untuk mengatur jalannya kegiatan BUMN sebagaimana ditegaskan di Undang-Undang Republik Indonesia No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN (selanjutnya disebut UU BUMN) dan diatur juga dalam Undang-Undang Republik Indonesia No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut UU Keuangan Negara).

Dalam menjalankan sebuah produk hukum dalam bentuk Undang-Undang (selanjutnya disebut UU) maka perlu ada Peraturan Pemerintah (selanjutnya disebut PP) yang merupakan peraturan pelaksanaannya³. Sebuah UU tanpa sebuah PP tidak akan dapat berlaku tanpa ada peraturan pelaksanaannya. Pemerintah dalam rangka meningkatkan nilai dan memaksimalkan peran BUMN yang adalah sarana pembangunan nasional untuk mendukung serta mempercepat program pemerintah dan meningkatkan tertib administrasi mengeluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2016 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyertaan Dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Dan Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut PP Nomor 72 Tahun 2016).

Dalam ketentuan dalam PP No. 72 Tahun 2016 yang menyatakan bahwa bahwa penyertaan modal yang berasal dari kekayaan Negara pada BUMN serta Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut PT) kepada BUMN, dilakukan pemerintah pusat saja tanpa melalui proses atau mekanisme APBN, degan kata lain tanpa melalui pembahasan dan persetujuan bersama Dewan

³ Lihat Pasal 5 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945

Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut sebagai DPR). Dalam ketentuan Pasal 2A Ayat (1) PP No. 72 Tahun 2016, disebutkan bahwa⁴:

“Penyertaan Modal Negara yang bersumber dari kekayaan negara yang 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.”

Dan dalam pengaturan di Pasal 2 ayat (2) huruf d PP No. 72 Tahun 2016, menyatakan bahwa⁵:

“Sumber penyertaan modal Negara yang berasal dari anggaran pendapatan dan belanja negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi kekayaan Negara berupa : d. saham milik Negara pada BUMN atau PT; dan/atau”

Berbicara mengenai sumber modal dalam BUMN adalah bersumber dari kekayaan Negara yang dipisahkan sebagaimana dijelaskan dalam ketentuan umum pasal 1 angka 1 mengenai pengertian BUMN⁶. Dalam hal sumber modal BUMN berasal kekayaan Negara yang dipisahkan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 angka 10 UU BUMN⁷, maka memiliki keterkaitan dengan keuangan Negara karena merupakan bagian dari keuangan negara. Hal ini jelas diatur dalam peraturan perundang-undangan⁸ yaitu:

“Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi: huruf g yaitu kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga,

⁴ Lihat Pasal 2A ayat (1) UU No. 17 Tahun 2016

⁵ Lihat Pasal 2 ayat (2) huruf d PP No. 72 Tahun 2016

⁶ Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut sebagai BUMN, adalah badan usaha yang seluruhnya atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan.

⁷ Kekayaan Negara yang dipisahkan adalah kekayaan Negara yang berasal dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal Negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya.

⁸ Lihat Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara.

piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan Negara/perusahaan daerah.”

Keuangan Negara melingkupi juga kekayaan Negara yang dipisahkan, dimana dalam pengelolaan keuangan Negara diatur dengan UU sebagaimana dimaksud dalam konstitusi⁹. Dan hal ini jelas tertuang dalam ketentuan UU Keuangan Negara, terkait pengelolaan keuangan Negara dimana dikatakan bahwa kekuasaan terhadap pengelolaan keuangan Negara dipakai guna mencapai tujuan bernegara, dan untuk mencapai tujuan itu dilakukan setiap tahun melalui penyusunan dan pembuatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (selanjutnya disebut APBN)¹⁰. Apabila kita melihat pengertian keuangan Negara di dalam UU Keuangan Negara, yaitu keuangan negara termasuk di dalamnya kekayaan Negara yang dipisahkan dan itu digunakan sebagai penyertaan modal Negara pada BUMN merupakan tetap bagian dari keuangan Negara yang harus melalui mekanisme APBN. Hal ini sudah ditegaskan lagi berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi (untuk selanjutnya disebut MK) yang menyatakan bahwa kekayaan Negara yang terpisah atau dipisahkan pada BUMN termasuk kedalam ruang lingkup keuangan Negara¹¹.

Hal yang sangat berbedanya dengan yang diatur dalam Pasal 2A ayat (1) PP No. 72 Tahun 2016 yang sangat jelas menyatakan bahwa mekanisme penyertaan modal negara pada BUMN dilaksanakan pemerintah pusat dan tidak melalui mekanisme APBN. Hal ini jelas menimbulkan disharmoni antara PP No. 72 Tahun 2016 dengan UU keuangan negara. Dan PP ini dapat

⁹Lihat Pasal 23 C UUD NRI 1945.

¹⁰ Lihat Pasal 7 UU No. 23 Tahun 2003

¹¹ Lihat Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013

dikesampingkan sesuai dengan asas *Lex superior derogat legi inferior* dengan maksud peraturan yang kedudukannya lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang kedudukannya lebih rendah (asas hierarki peraturan perundang-undangan seperti tertuang di UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan¹²). Disharmoni yang muncul akan berdampak pada timbulnya ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya di dalam masyarakat.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas maka dapat dirumuskan beberapa rumusan masalah sebagai berikut :

1. Mengapa terjadi disharmoni 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?
2. Apa implikasi hukum dari disharmoni pengaturan tata cara penyertaan modal Negara pada BUMN dalam pengelolaan keuangan negara?

C. Tujuan Penulisan

Berdasarkan pada uraian latar belakang masalah serta rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian secara umum dan juga secara khusus dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Tujuan Umum

¹² Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan terdiri atas : (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan rakyat, (3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang, (4) Peraturan Pemerintah, (5) Peraturan Presiden, (6) Peraturan Daerah Provinsi, (7) Peraturan Daerah Kabupaten Kota.

Secara garis besar, penelitian ini bertujuan untuk mengembangkan ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum Keuangan Negara dan tata cara penyertaan modal Negara pada BUMN. Di samping itu juga penelitian ini digunakan sebagai prasyarat untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum.

2. Tujuan Khusus

Secara khusus, tujuan dari penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

- a. Untuk menganalisis alasan dan pertimbangan terjadinya disharmoni 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.
- b. Untuk menganalisis implikasi hukum dari disharmoni pengaturan tata cara penyertaan modal Negara pada BUMN dalam pengelolaan keuangan negara.

D. Manfaat Penulisan

Adapun hasil penelitian ini diharapkan bisa memberi manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teori hasil penelitian ini dapat diharapkan bermanfaat dalam pengembangan ilmu pengetahuan. Dimana didalamnya dapat memberikan sumbangan pemikiran yang bermanfaat dalam pengembangan ilmu hukum

administrasi Negara, khususnya pada bidang hukum keuangan Negara terkait dengan tata cara penyertaan modal Negara pada BUMN.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Pemerintah

Sebagai bahan masukan dalam menyusun dan membentuk Peraturan Pemerintah (PP) agar sesuai dengan peraturan di atasnya (Undang-Undang) yang saling memiliki keterkaitan, sehingga tidak menimbulkan disharmoni norma hukum atau disharmoni norma hukum.

b. Bagi Masyarakat

Sebagai bahan masukan dan sumbangan pemikiran dalam bidang ilmu hukum, khususnya dalam tata cara penyertaan modal Negara pada BUMN dalam pengelolaan keuangan negara.

E. Kerangka Teoritik

1. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum merupakan suatu keadaan dimana suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti dikarenakan mengatur sesuatu yang jelas dan logis. Jelas artinya tidak menimbulkan kekaburan norma yang menyebabkan multitafsir dan logis yang artinya menciptakan

sistem norma hukum yang harmonis dengan norma hukum yang lain, sehingga tidak menimbulkan konflik norma.¹³

Teori kepastian hukum menurut Gustav Radbruch menyatakan bahwa sesuatu yang telah dibuat pasti memiliki cita dan tujuan. Hukum dibuat dengan tujuan sebagai suatu nilai yang ingin diwujudkan oleh manusia. Tujuan hukum yang utama adalah keadilan untuk keseimbangan, kepastian untuk ketetapan, kemanfaatan untuk kebahagiaan. Para ahli hukum menyatakan bahwa suatu wujud dari kepastian hukum pada umumnya berupa peraturan tertulis yang dibuat oleh suatu badan yang memiliki otoritas. Kepastian hukum merupakan salah satu asas dalam tata pemerintahan yang baik, dimana dengan terwujudnya kepastian hukum maka masyarakat akan mendapatkan perlindungan hukum.

Dalam hal ini suatu kepastian hukum adalah mengarah kepada diberlakukannya hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen, dimana dalam pelaksanaannya tidak bisa dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Masyarakat mengharapkan adanya suatu kepastian hukum untuk menciptakan suatu ketertiban didalam masyarakat.¹⁴

Salah satu indikator yang sangat penting dalam suatu Negara ialah kepastian hukum melalui adanya perundang-undangan yang jelas dan perundang-undangan itu diterapkan dengan baik didalam masyarakat.

¹³Yance Arizona, *Apa itu Kepastian Hukum?* (online), <http://yancearizona.wordpress.com/2008/04/apa-itu-kepastian-hukum/>, diakses tanggal 13 Maret 2016.

¹⁴ Sudikno Mertokusumo dan A Pilto, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, (Yogyakarta: PT. Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. 1-2.

Teori kepastian hukum ini digunakan oleh penulis sebagai pisau analisis untuk mengkaji terjadinya disharmoni pengaturan tata cara penyertaan modal Negara pada BUMN di Pasal 2A ayat (1) PP RI No.72 Tahun 2016 dengan UU Keuangan Negara dan apa implikasi hukumnya.

2. Teori Hierarki Norma Hukum (*Stufenbau Theory*)

Teori hierarki norma hukum (*stufenbau theory*) menurut Hans Kelsen mengenai jenjang norma. Dalam hal ini ia memiliki pendapat bahwa norma-norma hukum itu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang dalam suatu hierarki tata susunan, dan suatu norma yang lebih rendah bersumber, berlaku, dan berlandaskan pada norma yang kedudukannya lebih tinggi dan norma yang lebih tinggi bersumber, berlaku dan berdasar pada norma yang kedudukannya lebih tinggi lagi, berlaku selanjutnya hingga mencapai suatu norma yang tidak bisa dicari lebih lanjut, yaitu norma dasar (*Grundnorm*).¹⁵

Menurut Adolf Merkl yang merupakan murid dari Hans Kelsen, teori jenjang norma hukum yaitu dimana suatu norma hukum itu selalu memiliki dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlitz*). Berdasarkan argumentasinya bahwa suatu norma hukum itu ke atas maka norma hukum tersebut bersumber serta berdasar pada norma yang ada di atasnya, namun apabila kebawah norma hukum tersebut juga menjadi dasar serta menjadi sumber bagi norma hokum yang berada di bawahnya. Sehingga suatu norma hukum itu memiliki masa berlaku (*rechtskracht*) yang tidak

¹⁵ Hans Kelsen, *Op, cit.*, hlm. 113

menentu, hal ini disebabkan oleh jangka waktu berlakunya suatu norma hukum itu bergantung kepada norma hukum yang posisinya berada di atasnya, sehingga apabila norma hukum yang berada di atasnya tersebut dicabut atau dihapus, maka hal tersebut menyebabkan norma-norma hukum yang berada di bawahnya menjadi tercabut atau terhapus pula.¹⁶

Berdasarkan teori Adolf Merkl tersebut maka di dalam teori jenjang normanya Hans Kelsen juga menyatakan bahwa suatu norma hukum selalu berlandaskan serta bersumber pada norma yang berada di atasnya, akan tetapi apabila ke bawah norma hukum tersebut menjadi sumber serta dasar bagi norma yang lebih rendah dari padanya.

Teori ini digunakan sebagai pisau analisis untuk untuk membahas dan menganalisis mengenai terjadinya disharmoni pengaturan tata cara penyertaan modal Negara pada BUMN di Pasal 2A ayat (1) PP RI No.72 Tahun 2016 dengan UU Keuangan Negara dan implikasi hukum dari disharmoni pengaturan tata cara penyertaan modal Negara pada BUMN dalam dengan pengelolaan keuangan negara. Kedua aturan hukum tersebut saling berbenturan, dan aturan tersebut memiliki tingkatan norma hukum yang berbeda, untuk itu perlu dikaji lebih dalam lagi apakah norma-norma hukum yang berlaku di masyarakat tersebut sudah sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku, guna untuk mencapai suatu kepastian hukum.

¹⁶ Farida Maria, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: Kanisius, 1998), hlm. 25.

Hasil akhirnya diharapkan kedepan akan tercipta sebuah aturan hukum yang tepat, terang, tidak saling berbenturan dengan norma hukum yang lain, yang mengatur mengenai tata cara penyertaan modal Negara pada BUMN dalam pengelolaan keuangan negara.

F. Metode Penelitian

Dalam menjawab permasalahan yang ada, maka metode dalam penelitian tesis terdiri dari beberapa bagian, yaitu jenis penelitian, pendekatan penelitian, jenis dan sumber bahan hukum, teknik pengumpulan bahan hukum, dan teknik analisa bahan hukum.

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dipakai oleh penulis dalam meneliti permasalahan pada penelitian ini adalah penelitian hukum. Dengan tipe penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan suatu cara untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum dan doktrin-doktrin hukum untuk menjawab permasalahan hukum yang diangkat.¹⁷ Penelitian dengan jenis normatif ini digunakan untuk mengkaji mengenai Harmonisasi Pengaturan Tata Cara Penyertaan Modal Negara Pada BUMN Dalam Pengelolaan Keuangan Negara.

2. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan adalah merupakan pola pemikiran yang secara ilmiah pada suatu penelitian hukum normatif. Ada beberapa cara

¹⁷ Piter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005), hlm 35.

pendekatan yang dapat digunakan dalam suatu penelitian hukum normatif. Dan dalam suatu penelitian hukum normatif, satu hal yang pasti yaitu memakai pendekatan perundang-undangan (*statute approach*).¹⁸

Dalam penelitian ini, untuk menjawab rumusan masalah maka penulis menggunakan 2 (dua) metode pendekatan, sebagai berikut:

1. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini dilaksanakan dengan cara menelaah dan mengkaji semua aturan hukum dan regulasi yang memiliki kaitan atau hubungan terhadap isu hukum yang menjadi tema pokok kajian dalam penelitian ini.¹⁹

2. Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*)

Pendekatan ini difokuskan pada menelaah dan mengkaji pengertian-pengertian yang terkait dengan isu hukum yang menjadi tema pokok kajian dalam penelitian ini.²⁰

3. Pendekatan Analitis (*Analytical Approach*)

Pendekatan ini digunakan untuk mengkaji dan menganalisis bahan hukum dengan cara mengetahui makna dan maksud yang dikandung dalam istilah-istilah yang digunakan di dalam aturan perundang-undangan secara konsepsional.

3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

a. Jenis Bahan Hukum

¹⁸ Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2008). hlm. 301.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 302.

²⁰ *Ibid*, hlm. 306.

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang autoritatif artinya memiliki otoritas.²¹ Adapun yang menjadi bahan hukum primer adalah sebagai berikut:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Risalah Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.
- c) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4286).
- d) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4297).
- e) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4150).
- f) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4355).

²¹*Ibid*, hlm. 141.

- g) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4958).
- h) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234).
- i) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyertaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4555).
- j) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyertaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Tahun 2016 Nomor 325, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6006).

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan atas bahan hukum primer, berupa semua penjelasan undang-undang, ditambah bahan-bahan teks yang telah diambil dan dipublikasi yang memperjelas bahan hukum primer. Dalam penulisan penelitian ini, digunakan bahan hukum sekunder berupa

literatur-literatur dan/atau buku-buku, Jurnal hukum dan artikel-artikel dari Internet yang terkait dengan penelitian ini.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum penunjang yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terkait dengan bahan hukum primer maupun sekunder, yang berupa:

- a) Kamus Besar Bahasa Indonesia
- b) Kamus Hukum

b. Sumber Bahan Hukum

- 1) PDIH Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
- 2) Perpustakaan Universitas Brawijaya
- 3) Perpustakaan Umum Kota Malang
- 4) Internet

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Didasarkan pada metode pendekatan yang digunakan, maka diterapkan teknik dalam pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini, yaitu melalui:

- a. Bahan hukum primer dalam penelitian ini diperoleh melalui akses internet dengan berbagai situs ilmu hukum yang dapat dipertanggungjawabkan, dan melalui berbagai literatur yang memiliki kaitan dengan harmonisasi pengaturan tata cara penyertaan modal Negara pada BUMN dalam pengelolaan keuangan Negara. Seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Risalah Rancangan Undang-Undang

Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Mahkamah Agung, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas, Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas.

- b. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini diperoleh melalui studi kepustakaan di Perpustakaan Umum Kota Malang dan Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya dan akses internet. Bahan hukum sekunder penulis peroleh dari penelitian-penelitian sebelumnya yang pernah ada yang berhubungan dengan tata cara penyertaan modal modal Negara pada BUMN dalam pengelolaan keuangan Negara, dan melalui buku-buku yang terkait yang di dalamnya memuat dan

menjelaskan mengenai judul dan permasalahan yang penulis angkat dalam penelitian ini.

- c. Bahan hukum tersier dalam penelitian ini berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum guna mendukung pembahasan judul dan permasalahan yang diangkat penulis dalam penelitian ini.

5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Adapun teknik analisis yang digunakan terhadap bahan hukum dalam penelitian ini, yaitu:

- a. Interpretasi gramatikal

Interpretasi ini dilakukan melalui bahasa atau arti kata. Dimana hukum memerlukan bahasa, dan hukum tidak mungkin tanpa ada bahasa. Oleh karena itu, bahasa merupakan sarana penting bagi hukum dan peraturan perundang-undangan dituangkan kedalam bentuk bahasa tertulis. Pada dasarnya, penafsiran undang-undang itu selalu merupakan penafsiran atau penjelasan dari segi bahasa dan disebut juga metode objektif.²² Metode ini merupakan metode mencari maksud dan makna dari suatu peraturan perundang-undangan yang paling sederhana dibandingkan dengan metode interpretasi yang lain.

- b. Interpretasi sistematis atau logis.

²² Kusnu Goesniadhie S, *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif Perundang-Undangan Lex Specialis Suatu Masalah*, (Surabaya: JPBooks, 2006), hlm. 134.

Penafsiran sistematis, adalah menafsirkan suatu peraturan perundang-undangan dengan cara mengaitkannya dengan peraturan hukum atau undang-undang lain, atau dengan keseluruhan sistem hukum. Penafsiran undang-undang tidak boleh menyimpang atau keluar dari sistem perundang-undangan atau sistem hukum. Suatu peraturan hukum atau undang-undang, merupakan bagian dari keseluruhan sistem hukum. Artinya, suatu peraturan hukum terletak di dalam sistem hukum. Di luar sistem hukum lepas dari hubungannya dengan peraturan-peraturan hukum yang lain, suatu peraturan hukum tidak mempunyai arti. Suatu peraturan tidak dilihatnya sebagai peraturan yang berdiri sendiri, tetapi sebagai bagian dari suatu sistem.²³

6. Definisi Konseptual

a. Harmonisasi Hukum

Adalah kegiatan proses dan cara mengharmoniskan (menyelaraskan / menyesuaikan) peraturan hukum yang ada.

b. Penyertaan Modal

Adalah merupakan suatu usaha atau kegiatan untuk memperoleh perusahaan yang baru maupun yang sudah sementara berjalan atau sudah ada, dengan melakukan setoran modal.

c. Badan Usaha Milik Negara

Adalah perusahaan publik yang memiliki dampak besar bagi perkembangan ekonomi dan pendapatan suatu Negara, dengan merintis

²³*Ibid*, hlm. 135.

proses usaha serta sebagai penunjang kebijakan pemerintah dalam bidang pembangunan dan ekonomi.

d. Keuangan Negara

Adalah seluruh hak serta kewajiban negara yang bisa dinilai dengan uang, beserta semua sesuatu baik yang berbentuk uang maupun berupa barang yang bisa dibuat menjadi milik Negara yang berkaitan dengan pelaksanaan hak serta kewajiban tersebut.²⁴

G. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah memahami, maka penulis akan mendeskripsikan secara singkat sistematika penulisan yang digunakan dalam penulisan penelitian ini:

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini membahas tentang latar belakang pengambilan tema dan judul yang akan diteliti, perumusan masalah yang menjadi pokok bahasan, tujuan dari penelitian secara umum dan khusus, manfaat penulisan secara teoritis dan praktis, orisinalitas penulisan, kerangka teoritik, metode penelitian, sistematika penulisan dan desain penelitian.

²⁴ Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Dalam bab ini menguraikan dan membahas secara lebih dalam secara logis dan sistematis mengenai materi yang berkaitan dengan penelitian, yaitu mengenai harmonisasi hukum, Penyertaan modal Negara, BUMN, dan Keuangan Negara.

BAB III : HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini memuat uraian tentang hasil dan pembahasan mengenai harmonisasi pengaturan tata cara penyertaan modal Negara pada BUMN dalam pengelolaan keuangan Negara. Guna untuk menjawab permasalahan yang diangkat oleh penulis, yaitu Mengapa terjadi disharmoni 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, dan Apa implikasi hukum dari disharmoni pengaturan tata cara penyertaan modal Negara pada BUMN dalam pengelolaan keuangan Negara.

BAB IV : KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam bab ini berisi kesimpulan dan saran terkait penelitian ini. Kesimpulan berupa hasil yang diperoleh berdasarkan pada analisis serta pembahasan yang sudah dilakukan oleh penulis untuk bisa menjawab masalah yang diangkat.

Disamping itu terdapat juga saran penulis untuk kepentingan teoritis, praktis dan untuk kepentingan penelitian lebih lanjut lagi.

H. Desain Penulisan

HARMONISASI PENGATURAN TATA CARA PENYERTAAN MODAL NEGARA PADA BUMN DALAM PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA

LATAR BELAKANG

1. Diundangkan PP RI No. 72 Tahun 2016 dengan dalam rangka meningkatkan nilai dan mengoptimalkan peran BUMN sebagai agen pembangunan nasional dalam mendukung dan mempercepat program Pemerintah serta meningkatkan tertib administrasi.
2. Pasal 2A ayat (1) PP RI No. 72 Tahun 2016 menyebutkan bahwa penyertaan modal Negara yang berasal dari kekayaan Negara berupa saham milik Negara pada BUMN dilakukan oleh Pemerintah Pusat tanpa melalui mekanisme APBN.
3. Pasal 4 ayat (1) UU RI No. 19 Tahun 2003 menyebutkan bahwa Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan.
4. Pasal 2 angka g UU RI No. 17 Tahun 2003 menyatakan bahwa keuangan Negara meliputi beberapa hal termasuk didalamnya kekayaan Negara yang dipisahkan pada perusahaan Negara atau perusahaan daerah.
5. Pasal 7 UU RI No. 17 Tahun 2003 menyatakan bahwa kekuasaan atas pengelolaan Negara digunakan untuk mencapai tujuan bernegara, dan dalam rangka penyelenggaraan fungsi pemerintahan setiap tahun disusun APBN dan APBD.
6. Terjadi disharmonisasi antara PP dengan UU terkait dalam proses penyertaan modal Negara pada BUMN dalam mekanisme pengelolaan keuangan Negara.

RUMUSAN MASALAH

1. Mengapa terjadi disharmoni 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?
2. Apa implikasi hukum dari disharmoni pengaturan tata cara penyertaan modal Negara pada BUMN dalam pengelolaan keuangan Negara?

LANDASAN TEORI

Teori Kepastian
Hukum

Teori Norma
Hukum
(*Stufenbau
Theory*)

METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian:
Penelitian Hukum.
Dengan Tipe penelitian
Hukum Normatif.

**2. Pendekatan
Penelitian:** Pendekatan
Perundang-undangan
(*Statute Approach*), dan
Pendekatan Konseptual
(*Conceptual Approach*,
Pendekatan Analitis
(*Analytical Approach*).

3. Bahan Hukum:
Primer, Sekunder, dan
Tersier.

**4. Teknik
Pengumpulan Bahan
Hukum:** dilakukan
melalui studi
kepustakaan dan
searching internet.

**5. Analisa Bahan
Hukum:** dilakukan
interpretasi gramatikal
dan interpretasi
sistematis.

HASIL PENELITIAN

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Harmonisasi Hukum

1. Pengertian Harmonisasi Hukum

Pada Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Harmonis diartikan sebagai bersangkut paut dengan (mengenal) harmoni; seia sekata. Sedangkan mengharmoniskan diartikan menjadi harmonis. Pengharmonisan adalah proses, cara, perbuatan mengharmoniskan. Dan keharmonisan diartikan sebagai perihal (keadaan) harmonis; keselarasan; keserasian.

Harmonisasi hukum merupakan proses penyesuaian peraturan perundang-undangan, keputusan hakim, keputusan pemerintah, sistem hukum beserta asas-asas hukum yang mempunyai tujuan untuk meningkatkan kesatuan hukum, kepastian hukum, keadilan, kesebandingan, kegunaan dan kejelasan hukum, tanpa harus mengaburkan maupun mengorbankan pluralism hukum.²⁵

Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman berpendapat bahwa harmonisasi hukum adalah sebuah rangkaian kegiatan ilmiah untuk mencapai proses pengharmonisasian (penyelarasan /kesesuaian/ keseimbangan) hukum tertulis yang mengacu pada nilai-nilai sosiologis, filosofis, ekonomis dan yuridis. Sehingga dari pengertian diatas dapat diartikan bahwa sebuah harmonisasi peraturan perundang-undangan

²⁵ Kusnu Goesniadhie S, *Op.Cit.* hlm. 62

adalah suatu proses penyerasian dan penyelarasan antar peraturan perundang-undangan sebagai suatu bagian integral atau sub sistem dari sistem hukum guna mencapai suatu tujuan hukum²⁶.

2. Ruang Lingkup Harmonisasi Hukum

Harmonisasi hukum dapat dilakukan melalui pencegahan, dimana upaya harmonisasi hukum yang dilakukan untuk menghindari terjadinya sebuah disharmonisasi hukum. Ketika dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan dalam jumlah yang banyak yang memiliki keterkaitan satu dengan yang lain, maka tentu jika tidak dikaji secara baik dan mendalam dalam proses pembentukannya, maka akan berimplikasi pada terjadinya disharmonisasi hukum. Misalnya ketika terjadi benturan norma hukum antara PP dengan UU atau UU dengan UU yang lain. Harmonisasi hukum hadir untuk bisa menanggulangi ketika terjadi disharmonisasi hukum. Adapun disharmoni hukum bisa terjadi oleh beberapa faktor, diantaranya²⁷:

- a) Jumlah peraturan perundang-undangan yang sangat banyak yang berlaku dalam sistem tata pemerintahan
- b) Perbedaan kepentingan dan penafsiran
- c) Kesenjangan dalam pemahaman teknis beserta pemahaman hukum mengenai tata pemerintahan yang baik

²⁶ Setio Sapto Nugroho, *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta: Dokumentasi dan Informasi Hukum, Bagian Hukum, Biro Hukum dan Humas, 2009), hlm. 4.

²⁷ Kusnu Goesniadhie S, *Op.Cit*, hlm. 11.

- d) Kendala hukum yang dihadapi di pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang tersusun dari mekanisme pengaturan, administrasi pengaturan, antisipasi terhadap perubahan serta penegakan hukum
- e) Hambatan hukum yang dihadapi di penerapan peraturan perundang-undangan, adalah berupa tumpang tindih kewenangan beserta adanya benturan kepentingan.

3. Fungsi Harmonisasi Hukum

Fungsi dari harmonisasi hukum adalah untuk mencegah dan menaggulangi terjadinya sebuah disharmonisasi hukum. Untuk mencengah terjadinya dishamonisasi hukum maka dilakukan melalui penemuan hukum, penalaran hukum dan memberikan argumantasi hukum yang logis dan rasional. Semua upaya dilakukan dengan tujuan untuk menegaskan kehendak hukum, kehendak masyarakat dan kehendal moral. Hal ini dilakukan untuk mengantisipasi kenyataan tentang adanya faktor-faktor potensial yang berpotensi menyebabkan terjadinya sebuah disharmoni hukum.

4. Substansi Harmonisasi Hukum

Untuk mewujudkan suatu tata pemerintahan yang baik, maka melalui harmonisasi hukum diharapkan dapat dapat mencerminkan keterpaduan dalam penerapkan peraturan perundang-undangan.

Dalam penjelasan subbab diatas, harmonisasi hukum berperan dalam mencegah dan melanggulangi disharmonisasi hukum. Dapat

diartikan bahwa harmonisasi hukum dalam proses pembentukan perundang-undangan merupakan kegiatan untuk menyelaraskan dan menyesuaikan antara suatu perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya, baik secara sejajar (horizontal) maupun secara hierarkis (vertikal)²⁸.

Substansi harmonisasi hukum dicocokkan dengan kebutuhan hukum didalam masyarakat yaitu kebutuhan masyarakat akan sebuah keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan. Menurut Wicipto Setiadi ada dua aspek yang harus diharmonisasikan pada saat proses penyusunan peraturan perundang-undangan, yaitu²⁹:

- a) Yang berkaitan dengan aspek konsepsi materi dan muatan.
- b) Aspek teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.

5. Langkah – Langkah Harmonisasi Hukum

Adapun langkah-langkah untuk mengharmonisasikan hukum, meliputi:

- a) Identifikasi letak disharmoni hukum dalam penerapan peraturan perundang-undangan
- b) Identifikasi penyebab terjadinya disharmoni hukum

²⁸Maria Farida Indrati, *Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-Undangan di Indoesia*, (Jakarta: Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 4. No. 2, Juni, 2007), hlm. 25.

²⁹Wicipto Setiadi, *Proses Pengharmonisasian Sebagai Upaya Untuk Memperbaiki Kualitas Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta: Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 4. No. 2, Juni, 2007), hlm. 52.

- c) Cara penemuan hukum dengan memakai metode penafsiran dengan metode konstruksi hukum untuk merubah situasi hukum yang disharmoni menjadi harmoni
- d) Upaya penalaran hukum agar hasil penafsiran dan konstruksi hukum itu sesuai akal atau memenuhi unsur logika
- e) Penyusunan argumentasi atau pendapat yang rasional dengan mempergunakan pemahaman tata pemerintahan yang baik agar mendukung serta menjelaskan hasil penafsiran hukum, konstruksi hukum, dan penalaran hukum.

Penafsiran hukum, konstruski hukum, penalaran hukum, dan pendapat yang rasional dilaksanakan atau dibuat untuk menemukan:

- a) Kehendak hukum atau cita hukum (*rech idee*), yaitu kepastian hukum.
- b) Kehendak masyarakat, yaitu keadilan.
- c) Kehendak moral, yaitu kebenaran.

B. Penyertaan Modal Negara

Pengertian penyertaan modal Negara menurut PP No. 44 Tahun 2016 dalam Pasal 1 angka 7, yang berbunyi sebagai berikut:

“Penyertaan modal negara adalah pemisahan kekayaan Negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau penempatan cadangan perusahaan atau sumber lain untuk dijadikan sebagai modal BUMN dan/atau Perseroan terbatas lainnya, dan dikelola secara korporasi.”

Sedangkan pengertian penyertaan modal menurut PP No. 72 Tahun 2016 Pasal 1 angka 7, adalah berbunyi sebagai berikut³⁰:

“Penyertaan modal Negara adalah pemisahan kekayaan Negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau penetapan cadangan perusahaan atau sumber lain untuk dijadikan sebagai modal BUMN dan/atau Perseroan Terbatas lainnya, dan dikelola secara korporasi.”

C. Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

1. Pengertian BUMN

Pengertian BUMN dalam ketentuan UU BUMN diatur dalam Pasal 1 ayat 1, yang menyatakan bahwa:

“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.”

BUMN adalah sebagai salah satu pelaku ekonomi pada sistem perekonomian nasional, disamping badan usaha swasta (BUMS) dan koperasi. BUMN berasal dari kontribusi dalam perekonomian Indonesia yang berperan menghasilkan berbagai barang serta jasa guna mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. BUMN dapat ditemukan dalam berbagai sektor seperti sektor pertanian, perkebunan, kehutanan, keuangan, transportasi, pertambangan, listrik, telekomunikasi dan perdagangan juga konstruksi.

BUMN adalah sebagai perusahaan publik atau umum yang memiliki sumbangan terhadap perkembangan ekonomi atau pendapatan

³⁰ Lihat Pasal 1 angka 7 PP No. 72 Tahun 2016

negara, sebagai perintis proses kegiatan usaha serta sebagai penunjang kebijakan pemerintah dalam bidang ekonomi dan pembangunan. Disamping itu juga, BUMN adalah merupakan alat untuk memperoleh keuntungan. BUMN juga terdiri dari beberapa bentuk di antaranya Persero, Perjan dan Perum.³¹ Untuk selanjutnya yang menjadi fungsi dan peranan BUMN sangat besar dan berpengaruh guna menjaga dan mempertahankan stabilitas ekonomi negara serta bisa mempengaruhi kebijakan pemerintah termasuk lingkungan politik negara.

2. Maksud dan Tujuan BUMN

Adapun maksud dan tujuan BUMN berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU tentang BUMN, yaitu:

- 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”.

3. Bentuk - Bentuk BUMN

Berdasarkan UU RI No.19 tahun 2003 tentang BUMN, maka BUMN terdiri dari 2 (dua) bentuk yakni badan usaha Perseroan

³¹ Juajir Sumardi, *Hukum Perusahaan Transnasional Dan Franchise*, (Makasar: Arus Timur, 2012). Hlm. 78.

(selanjutnya disebut PERSERO) serta Badan Usaha Umum (PERUM).

Selanjutnya penjelasannya adalah sebagai berikut:

- a) PERSERO adalah merupakan badan usaha perseroan yang berbentuk persero yang modalnya terbagi dalam semua atau minimal 51% sahamnya merupakan milik dari negara republik Indonesia dengan tujuan pokoknya untuk memperoleh keuntungan. Tujuan pendirian persero adalah untuk menyediakan barang serta jasa yang memiliki mutu tinggi serta berdaya saing yang kuat, untuk memperoleh keuntungan untuk memaksimalkan nilai badan usaha. Misalnya persero antara lainnya adalah PT. Pertamina, PT. Kimia Farma, PT Garuda Indonesia, PT. Kereta Api Indonesia, PT. Bank Btn dll.
- b) Perum. Badan Usaha Umum adalah BUMN yang semua modalnya adalah merupakan milik negara dan tidak terdiri dalam saham-saham. Tujuan didirikannya perum merupakan penyelenggarakan usaha yang dibuat untuk mencapai kemanfaatan umum, dalam bentuk penyediaan barang dan jasa yang memiliki kualitas yang bagus dengan harga yang terjangkau di masyarakat, didasarkan pada prinsip pengelolaan atau pengurusan badan usaha yang sehat. Guna mendukung semua kegiatan dalam hal tercapainya maksud dan tujuan tersebut dengan persetujuan menteri, maka perum bisa melaksanakan penyertaan modal dengan badan usaha lainnya.

Contohnya adalah perum Damri, Perum Bulog, Perum Pengadaian, dan Peruri.

D. Keuangan Negara

1. Pengertian Keuangan Negara

a) Menurut Pendapat Para Ahli Hukum

Beberapa pengertian keuangan negara menurut pendapat para pakar atau ahli hukum, di antaranya.³²

- 1) Menurut M. Ichwan, keuangan Negara merupakan rencana kegiatan atau proses dengan cara kuantitatif (melalui angka-angka antara lain diwujudkan melalui mata uang), yang akan dilaksanakan atau dijalankan untuk masa mendatang, lazimnya satu tahun mendatang.
- 2) Menurut Geodhart, keuangan Negara merupakan keseluruhan UU yang telah ditetapkan secara periodik yang bisa memberikan kekuasaan atau kewenangan pemerintah untuk dapat melaksanakan pengeluaran dalam periode tertentu serta menunjukkan alat pembiayaan yang dibutuhkan guna memenuhi pengeluaran itu.
- 3) John F. Due menyatakan bahwa *budget* keuangan Negara merupakan suatu rencana keuangan untuk satu periode waktu tertentu. Adapun menurutnya yang menjadi unsur-unsur definisi keuangan Negara menyangkut hal-hal berikut, yaitu:

³² W.Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: PT. Grasindo, 2006), hlm. 1-2.

1. Anggaran belanja yang memuat data keuangan mengenai pengeluaran dan penerimaan dari tahun-tahun yang sudah lalu
2. Jumlah yang diusulkan untuk tahun yang akan datang
3. Jumlah perkiraan untuk tahun yang sedang berjalan
4. Rencana keuangan yang dimaksud untuk satu periode.

John F. Due berpendapat bahwa definisi keuangan Negara dengan anggaran (*budget*) Negara adalah sama. Dalam hal menyangkut hubungan antara keuangan Negara dan anggaran Negara adalah merupakan inti pokok atau merupakan hal yang paling penting dari keuangan Negara karena anggaran Negara adalah sebagai alat penggerak guna melaksanakan keuangan Negara.

- 4) Menurut Arifin P. Soeria Atmadja, terjadi dualisme pengertian keuangan Negara, yaitu yang pertama pengertian keuangan Negara dalam arti yang luas serta pengertian keuangan Negara dalam arti sempit.³³ Dalam arti luas pengertian keuangan Negara merupakan keuangan Negara yang berasal dari APBN, APBD, dan keuangan Negara yang bersumber dari Unit Usaha Negara maupun Perusahaan-perusahaan milik Negara. Selanjutnya yang dimaksud dengan keuangan Negara dalam arti yang sempit adalah keuangan yang bersumber dari APBN saja.
- 5) Menurut pendapat Hasan Akman, keuangan Negara merupakan pengertian keuangan Negara dalam hal arti yang luas, dikaitkan

³³ Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum Praktik*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum universitas Indonesia, 2005), hlm. 52.

dengan tanggung jawab pemeriksaan keuangan Negara oleh BPK. Karena berdasarkan pendapatnya bahwa apa telah yang diatur di Pasal 23 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 tidak saja hanya mengenai pelaksanaan APBN, bahkan juga mencakup pelaksanaan APBD, keuangan dari unit-unit usaha Negara, yang pada dasarnya pelaksanaan kegiatan dimana didalamnya secara langsung atau tidak langsung memiliki hubungan yang sangat erat dengan keuangan Negara.

- 6) Menurut Harun Al-Rasjid, keuangan Negara adalah merupakan keuangan Negara dalam arti sempit yang dihubungkan juga dengan tanggung jawab dan kewenangan pemeriksaan keuangan Negara oleh BPK. Beliau memakai penafsiran sistematis yaitu dengan cara menghubungkan ayat (5) dengan ayat (1) Pasal 23 UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur mengenai APBN. Sehingga pengertian keuangan Negara hanya berasal dari APBN saja.

b) Menurut Konstitusi dan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Pengertian keuangan Negara menurut konstitusi sebelum amandemen diatur di Bab VIII (delapan) mengenai hal keuangan Pasal 23 UUD NRI Tahun 1945, yaitu:

- 1) “Anggaran Pendapatan Belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan Pemerintah, maka Pemerintah menjalankan anggaran tahun lalu.

- 2) Segala pajak untuk keperluan Negara berdasarkan undang-undang.
- 3) Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.
- 4) Hal keuangan Negara selanjutnya diatur dengan undang-undang.
- 5) Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan Negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat”.

Bunyi ketentuan di Bab VIII (delapan) mengenai hal keuangan dalam Pasal 23 tersebut di atas selanjutnya mengalami proses perubahan pada amandemen ketiga UUD NRI Tahun 1945, yang pada akhirnya berbunyi:

- 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.
- 2) Rancangan undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diusulkan oleh Presiden untuk dibahas bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dengan memerhatikan Dewan Perwakilan Daerah.
- 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”.

Untuk pertama kalinya pengertian keuangan negara terdapat pada Undang-Undang No. 30 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU Korupsi), khususnya

tercantum dalam penjelasan umum. Pengertian keuangan Negara menurut UU ini adalah sebagai berikut:

“seluruh kekayaan Negara dalam bentuk apapun yang dipisahkan atau tidak dipisahkan, termasuk didalamnya segala bagian kekayaan Negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena³⁴:

- 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 pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan Negara”.

Berdasarkan UU keuangan Negara, pengertian keuangan Negara adalah sebagai berikut:

“ 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.³⁵

Dalam penjelasan Undang-Undang ini dinyatakan bahwa ada beberapa pendekatan yang digunakan untuk merumuskan Keuangan Negara, yaitu:

- 1) “Dikaji dari sudut objek, Keuangan Negara yaitu mencakup semua hak serta kewajiban negara yang bisa dinilai dengan uang, termasuk juga didalamnya kebijakan serta kegiatan di dalam bidang fiskal, moneter serta pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, sdan segala hal baik yang berupa uang, ataupun berupa barang yang bisa dijadikan milik

³⁴ Lihat Penjelasan Umum UU No. 20 Tahun 2001

³⁵ Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

negara yang berkaitan dengan pelaksanaan hak serta kewajiban tersebut.

- 2) Dari sudut subjek, Keuangan Negara yaitu segala yang mencakup subjek yang memiliki atau menguasai objek sebagaimana tersebut di atas, yakni: pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara atau daerah, dan badan lain yang ada hubungannya dengan keuangan negara.
- 3) Dari sudut proses, keuangan Negara meliputi semua rangkaian kegiatan yang berhubungan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan serta pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.
- 4) Dari sudut tujuan, keuangan Negara mencakup semua kebijakan, kegiatan serta hubungan hukum yang berhubungan dengan pemilikan dan/atau penguasaan atas objek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Negara.”

Menurut UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (selanjutnya disebut UU Perbendaharaan Negara) yang mulai disahkan dan diundangkan, dengan dasar pemikiran dan pemberlakuan UU tersebut seperti yang dijelaskan di bagian penjelasan umum UU tersebut, dimana dibuat untuk dan dalam rangka pengelolaan serta pertanggungjawaban keuangan Negara yang ditetapkan di APBN bersama dengan APBD, sehingga dibutuhkan kaidah-kaidah hukum administrasi keuangan Negara. Pengertian perbendaharaan Negara seperti yang diatur di ketentuan Pasal 1 angka 1 UU Perbendaharaan Negara yaitu: “..... Pengelolaan serta pertanggungjawaban keuangan

negara, termasuk di dalamnya investasi serta kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan di dalam APBN dan APBD.” Seterusnya di dalam ketentuan pasal 2 ditegaskan bahwa:

“Perbendaharaan Negara sebagaimana yang telah tercantum di dalam Pasal 1 angka 1 meliputi:

- a. Pelaksanaan pendapatan dan belanja Negara
- b. Pelaksanaan pendapatan dan belanja daerah
- c. Pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran Negara
- d. Pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran daerah
- e. Pengelolaan kas
- f. Pengelolaan piutang dan utang Negara/daerah
- g. Pengelolaan investasi dan barang milik Negara/daerah
- h. Penyelenggaraan akuntansi serta sistem informasi manajemen keuangan Negara atau daerah
- i. Penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD
- j. Penyelesaian kerugian Negara/daerah
- k. Pengelolaan Badan Layanan Umum
- l. Perumusan standar, kebijakan, serta sistem dan prosedur yang berhubungan dengan pengelolaan keuangan Negara dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD.”

2. Ruang Lingkup Keuangan Negara

Adapun ruang lingkup keuangan Negara menurut Pasal 2 huruf g UU No. 17 Tahun 2003, meliputi³⁶:

- a) “Hak negara untuk melakukan pemungut pajak, mengeluarkan serta mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b) kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara serta membayar tagihan pihak ketiga;
- c) penerimaan negara;
- d) pengeluaran negara;
- e) penerimaan daerah;
- f) pengeluaran daerah;

³⁶ Lihat Pasal 2 huruf g UU No. 17 Tahun 2003

- g) kekayaan negara atau kekayaan daerah yang diurus sendiri atau oleh pihak lain yang berupa uang, surat berharga, piutang, barang, dan hak-hak lain yang bisa dinilai dengan uang, termasuk di dalamnya kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara atau perusahaan daerah;
- h) kekayaan yang dimiliki 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; dan
- j) kekayaan pihak lain sebagaimana dimaksud mencakup kekayaan yang dikelola oleh orang atau badan lain berdasarkan kebijakan pemerintah, yayasan-yayasan di lingkungan kementerian negara atau lembaga, perusahaan negara atau daerah.”

Ruang lingkup keuangan Negara tersebut di atas dikelompokkan ke dalam tiga bidang pengelolaan yang bertujuan untuk memberi pengklasifikasian terhadap pengelolaan keuangan Negara. adapun pengelompokkan keuangan Negara adalah sebagai berikut³⁷ :

- a) Bidang pengelolaan pajak
- b) Bidang pengelolaan moneter
- c) Bidang pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan.

3. Pengelolaan Keuangan Negara

Pengelolaan keuangan negara mengikuti ketentuan dalam semua undang-undang dalam bidang keuangan Negara. Siklus pengelolaan keuangan negara tidak terlepas dengan fungsi-fungsi manajemen yang dikenal selama ini. Dalam suatu organisasi, pada dasarnya manajemen dapat diartikan suatu proses yang melibatkan masyarakat untuk dapat

³⁷ Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 15-16.

menentukan, menginterpretasikan serta mencapai tujuan-tujuan organisasi yang sudah diatur melalui pelaksanaan fungsi-fungsi perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), penyusunan personalia maupun kepegawaian (*staffing*), pengarahan serta kepemimpinan (*leading*) dan pengawasan (*controlling*).

Begitupula dalam pengelolaan keuangan negara, fungsi manajemen tersebut diwujudkan dalam siklus pengelolaan keuangan negara yang terdiri dari:

- a) Perencanaan
- b) Penganggaran
- c) Pelaksanaan Anggaran/Perbendaharaan
- d) Akuntansi
- e) Pemeriksaan
- f) Pertanggungjawaban

Kekuasaan atau kewenangan dalam pengelolaan keuangan Negara dipakai guna untuk memperoleh dan mencapai tujuan bernegara. Dan dalam rangka menyelenggarakan fungsi pemerintahan itu maka setiap tahun disusun APBN untuk tingkat pusat dan APBD untuk tingkat daerah³⁸.

Adapun pengelolaan keuangan negara harus dilaksanakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab disesuaikan pada aturan pokok yang telah ddituangkan dan diatur di UUD NRI Tahun 1945,

³⁸ Lihat Pasal 7 Undang-Undang No. 17 tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

dengan tujuan semata-mata untuk mendukung terwujudnya *good governance* didalam penyelenggaraan negara. Pokok aturan mengenai keuangan negara sudah diuraikan ke dalam asas-asas umum, yaitu:

- a) “Asas Tahunan, memberikan persyaratan anggaran Negara dibuat secara tahunan yang harus mendapatkan persetujuan dari badan legislatif (DPR).
- b) Asas Universalitas (kelengkapan), asas tersebut memberikan batasan mengenai tidak diperbolehkannya terjadi suatu percampuran diantara penerimaan negara dengan pengeluaran negara.
- c) Asas Kesatuan, mempertahankan hak budget dari dewan secara lengkap, berarti seluruh pengeluaran harus tertuang di dalam anggaran. Oleh sebab itu, anggaran merupakan anggaran bruto, dimana yang dibukukan dalam anggaran adalah jumlah brutonya.
- d) Asas Spesialitas, bahwa asas tersebut mensyaratkan jenis pengeluaran dimuat di dalam mata anggaran tertentu atau tersendiri serta diselenggarakan secara konsisten baik secara kualitatif ataupun kuantitatif. Secara kuantitatif berarti jumlah yang telah ditetapkan di dalam mata anggaran tertentu merupakan batas tertinggi serta tidak boleh dilampaui. Secara kualitatif artinya penggunaan anggaran hanya dibenarkan untuk mata anggaran yang sudah ditentukan.

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

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 karakter 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 dikatankan 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 PPRI 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 inkonsistensi. 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

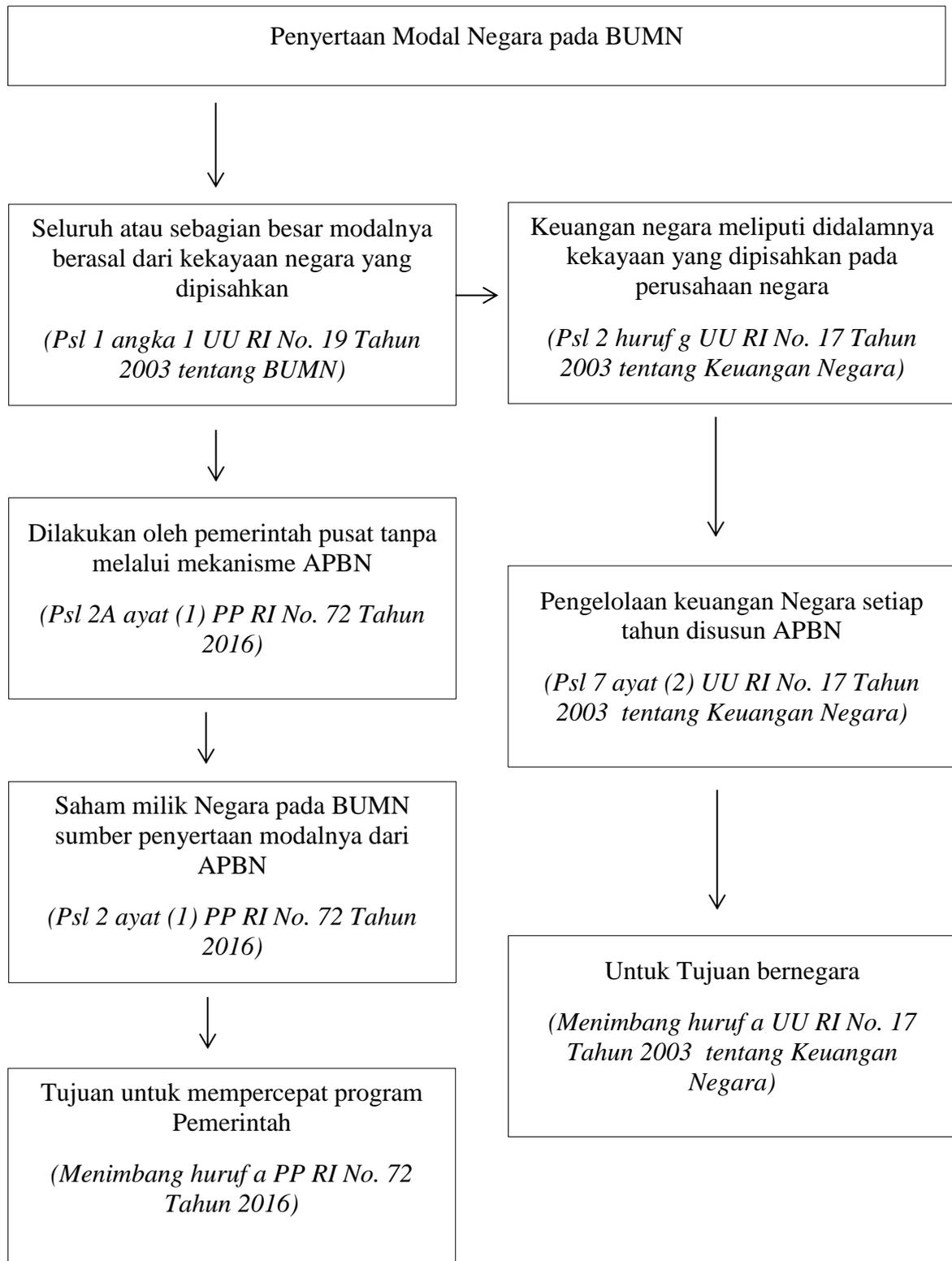
milik Negara pada BUMN atau PT bersumber dari penyertaan modal Negara yang berasal dari APBN. Dan dalam pasal selanjutnya dikatakan tidak lagi melalui mekanisme APBN. Terdapat tumpang tindih dalam pengaturan penyertaan modal Negara pada BUMN ini. Kehadiran PP No. 72 Tahun 2016 khususnya ketentuan dalam 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/Perpuu;
- 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 pemebentukannya, 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:

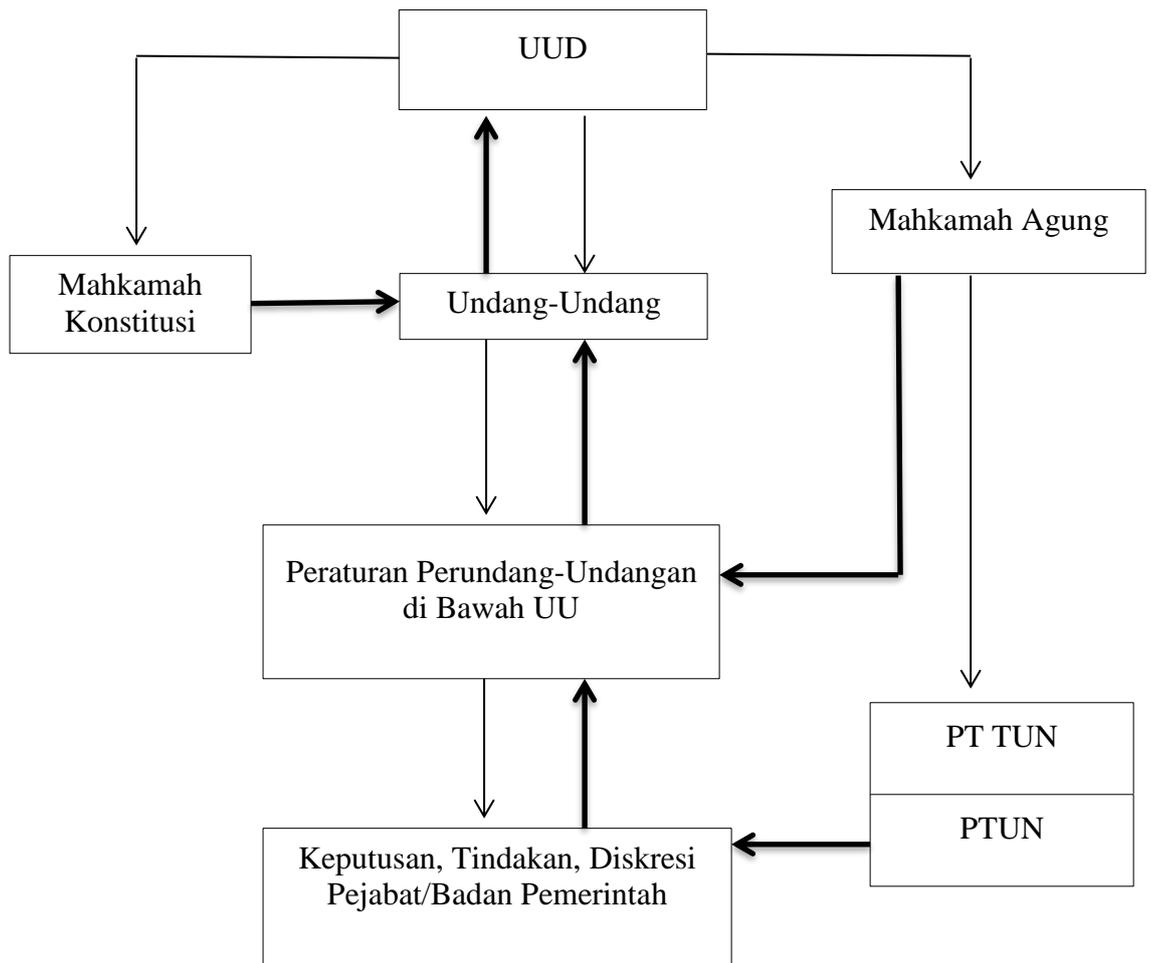
- a) Mengawasi batas kewenangan penguasa atau pemerintah dalam menerbitkan peraturan perundang-undangan (*statutory authority*) sesuai dengan batas yurisdiksi atau kawasan kekuasaannya (*limited jurisdiction or area of power*);
- b) Kepada penguasa publik telah ditentukan batas-batas kekuasaan dan kewenangannya 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 menguji peraturan 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 kedudukannya 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 legini inferior*, 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.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian materi hasil dan pembahasan di atas tersebut, maka bisa ditarik kesimpulan bahwa:

1. Disharmoni pengaturan tata cara penyertaan modal Negara pada BUMN terjadi karena ada perbedaan dasar pertimbangan pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengatur, dimana PP RI No. 17 Tahun 2016 ini dibuat dengan dasar pertimbangan untuk meningkatkan dan memaksimalkan nilai dan mengoptimalkan peran BUMN sebagai suatu agen pembangunan nasional dalam rangka mendukung serta mempercepat setiap agenda atau program Pemerintah, sedangkan dasar dibuatnya UU tentang Keuangan Negara untuk mewujudkan tujuan bernegara, yaitu menyangkut kepentingan seluruh rakyat Indonesia, yang dalam pengelolaannya membutuhkan kehati-hatian karena menyangkut harta kekayaan Negara atau harta kekayaan rakyat. Sedangkan dalam pengaturan UU tentang BUMN memerintahkan dibuatnya PP untuk melaksanakan tata cara penyertaan modal Negara pada BUMN, melalui PP RI No. 44 Tahun 2005 yang mana mengatur bahwa semua penyertaan modal Negara yang dananya bersumber dari APBN diatur menurut ketentuan dalam keuangan Negara, karena dana penyertaan modal Negara pada BUMN bersumber dari kekayaan

Negara yang dipisahkan dan itu melalui proses APBN, dimana berhubungan langsung dengan pengelolaan keuangan negara. Sehingga dalam hal ini terjadi disharmoni pengaturan tata cara penyertaan modal Negara pada BUMN dalam pengelolaan keuangan Negara, dalam peraturan perundang-undangan yang berbeda tingkatannya, yaitu antara PP dengan UU. Dimana di ketentuan pasal 2A ayat (1) PP RI No. 72 Tahun 2016 mengatur bahwa mekanisme penyertaan modal Negara pada BUMN dilakukan dan dilaksanakan oleh pemerintah pusat saja tanpa melalui proses atau mekanisme APBN, berbeda dengan pengaturan dalam UU Keuangan Negara yaitu semua pengelolaan keuangan Negara dilakukan melalui mekanisme APBN sebagai wujud pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara.

2. Impikasi hukum dari disharmoni pengaturan tata cara penyertaan modal Negara pada BUMN dalam pengelolaan keuangan Negara adalah timbulnya ketidakpastian hukum dalam pelaksanaannya di masyarakat. Dimana di Pasal 2A ayat (1) PP RI No. 72 Tahun 2016 bisa dikesampingkan dikarenakan bertentangan atau tidak sesuai dengan ketentuan di atasnya yaitu UU Keuangan Negara. Hal ini didasarkan pada asas peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu *lex superior derogate legi inferior* dengan maksud ketentuan yang lebih tinggi kedudukannya mengesampingkan ketentuan yang lebih rendah. Tentunya dengan memperhatikan pengaturan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan serta

pembentukannya yang berlaku di Indonesia. Sebagai upaya untuk harmonisasi norma hukum terkait peraturan perundang-undangan ini agar tidak saling bertentangan, maka dapat dilakukan upaya *judicial review* ke MA sebagai lembaga Negara yang diberi kewenangan oleh konstitusi untuk melakukan pengujian semua peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada di bawah UU terhadap UU. Harmonisasi hukum ini dilakukan bertujuan untuk menciptakan hukum yang selaras dan tidak saling tumpang tindih, terkait hukum yang mengatur hal yang sama dalam tingkatan yang berbeda.

B. Saran

Didasarkan pada pembahasan dan kesimpulan, maka yang menjadi saran atau rekomendasi dalam penelitian ini, yaitu:

1. Pemerintah dalam mengeluarkan kebijakan-kebijakan strategis dalam bentuk peraturan perundang-undangan harus lebih berhati-hati, dengan selalu memperhatikan semua ketentuan perundang-undangan yang terkait, baik yang sejajar maupun yang berbeda tingkatannya, agar semata-mata tujuan untuk menciptakan kepastian hukum, keadilan dan perlindungan hukum. Hal ini untuk mencegah terjadi disharmoni norma hukum terkait peraturan perundang-undangan yang memiliki ruang lingkup yang sama atau mengatur hal yang sejenis dan saling berkaitan antara peraturan yang satu dengan yang lain.

2. Perlu melakukan langkah strategis sebagai upaya harmonisasi hukum, berupa pengajuan *judicial review* ke MA terkait adanya disharmoni norma hukum mengenai tata cara penyertaan modal Negara pada BUMN dalam pengelolaan keuangan Negara, yang diatur pasal 2A ayat (1) PP RI No. 72 Tahun 2016 dengan UU Keuangan Negara. Dari konsep awal di Pasal 2A ayat (1) PP RI No. 72 Tahun 2016, dan konsep Penulis untuk 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.”

DAFTAR PUSTAKA

- A Hamid S Attamimi. *Ilmu Perundang - Undangan Dasar - Dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius, 1998.
- Adrian Sutedi. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Alfin Sulaiman. *Keuangan Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Dalam Perspektif Ilmu Hukum*. Bandung: PT. Alumni, 2011.
- Frida Maria. *Ilmu Perundang - Undangan*. Yogyakarta: Kanisius, 1998.
- Gunawan Widjaja. *Pengelolaan Harta Kekayaan Negara Suatu Tinjauan Yuridis*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002.
- H. Imam Soebechi. *Hak Uji Materiil*. Jakarta: Sinar Grafika, 2016.
- H. Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2014.
- Hotman P Sibuea, *Asas Negara Hukum Peraturan Kebijakan & Asas - Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*. Jakarta: Erlangga, 2010.
- Ibnu Syamsi. *Dasar – Dasar Kebijaksanaan Keuangan Negara*. Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1994.
- Ikhwan Fahrojih dan Mokh. Najih. *Menggugat Peran DPR dan BPK Dalam Reformasi Keuangan Negara*. Malang: Trans Publishing, 2008.
- Jimly Asshiddiqie, M Ali Safa'at. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press, 2012.
- Johnny Ibrahim. *Teori & Metodologi Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing, 2008.
- M. Yahya Harahap. *Kekuasaan Mahkamah Agung Pemeriksaan Kasasi dan Peninjauan Kembali Perkara Perdata*. Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Muhammad Djafar Saidi. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2011.
- Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005.
- Setio Sapto Nugroho. *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang - Undangan*. Jakarta: Dokumentasi dan Informasi Hukum, Bagian Hukum,

Biro Hukum dan Humas, 2009.

Sudikno Mertokusumo dan A Pilto. *Bab – Bab Tentang Penemuan Hukum*. Yogyakarta: PT. Citra Aditya Bakti, 1993.

Victor Imanuel W. Nalle. *Konsep Uji Materiil Kajian Pembentukan dan Uji Materiil Peraturan Kebijakan di Indonesia*. Malang: Setara Press, 2013.

W. Riawan Tjandra. *Hukum Keuangan Negara*. Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, 2006.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara. (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4297).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Tahun 2001 Nomor 134, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4150).

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

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Mahkamah Agung (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4958).

Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234).

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyertaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan

Perseroan Terbatas. (Lembaran Negara Tahun 2016 Nomor 325, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6006).

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyertaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4555).

DOKUMEN RESMI

Risalah Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

JURNAL

Maria Farida Indrati. *Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*. Jakarta: Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 4. No. 2, Juni, 2007.

Wicipto Setiadi. *Proses Pengharmonisasian Sebagai Upaya Untuk Memperbaiki Kualitas Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 4. No. 2, Juni, 2007.

INTERNET

<http://news.detik.com/kolom/d-3398217/apakah-pp-no-722016-diterbitkan-untuk-legalisasi-penghancuran-bumn>

<http://www.republika.co.id/berita/jurnalisme-warga/wacana/17/01/19/ok0nha327-holding-bumn-peraturan-pemerintah-dan-pelemahan-undangundang>