

**TRANSFORMASI KEUANGAN PUBLIK MENJADI KEUANGAN
PERDATA DALAM PENDIRIAN BADAN USAHA MILIK NEGARA
(BUMN) OLEH PEMERINTAH**

Oleh :

Ari Wuisang, S.H., MH

Abstrak

Perseroan terbatas yang didirikan oleh negara merupakan badan hukum perdata yang tidak mempunyai kewenangan publik. Kekayaan negara yang menjadi modal dalam bentuk saham dari badan usaha tersebut tidak lagi merupakan kekayaan negara, melainkan telah berubah status hukumnya menjadi kekayaan badan usaha tersebut. Di sini telah terjadi apa yang disebut transformasi keuangan negara menjadi keuangan privat. Demikian pula kedudukan hukum pejabat pemerintah yang duduk sebagai pemegang saham atau komisaris sama atau setara dengan pemegang saham lainnya.

Kata kunci : keuangan negara, keuangan privat, transformasi hukum, BUMN.

A. Latar Belakang Masalah

Keuangan negara merupakan urat nadi negara. Tanpa uang, negara tidak dapat menjalankan hidupnya.¹ Penyelenggaraan pemerintahan secara rutin cukup banyak menggunakan sumber dana, apalagi disertai pembangunan.

¹ Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum Teori, Kritik dan Praktik* (Jakarta : Radjawali Press, 2009), hal. 54.

Sumber dana tersebut, diperoleh baik dari dalam maupun luar negeri.² Keuangan rumah tangga negara dituangkan ke dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Dalam bahasa Inggris, keuangan berasal dari terjemahan kata *monetary* atau moneter, sedangkan kata *finance* mempunyai arti pembiayaan. Sementara itu, istilah keuangan negara biasa dikaitkan dengan *public finance*. *Finance* atau pembiayaan adalah kegiatan yang berkaitan dengan uang. Sedangkan uang dapat diartikan baik secara fisik konkrit, yaitu uang kertas atau uang logam, atau bisa juga dilihat uang dalam pengertiannya yang abstrak, yaitu suatu konsep tentang alat tukar ekonomis.³

Jika dikaitkan dengan subjek pemilik atau pengaturnya, uang dan keuangan itu ada yang merupakan uang negara atau uang publik dan ada yang bukan uang negara. Bagaimanapun keuangan negara dalam konteks hukum publik harus dibedakan dari keuangan privat dalam konteks hukum perdata. Uang milik perorangan warga negara, uang atau dana modal atau kekayaan perusahaan sebagai badan hukum juga harus dibedakan dari pengertian mengenai keuangan negara.

² Arifin P. Soeria Atmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara* (Jakarta: Gramedia, 1986), hal. 3.

³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi* (Jakarta : PT Bhuana Ilmu Populer, 2007), hal. 807.

Di dunia akademis, banyak sarjana yang menyamakan pengertian keuangan negara itu dengan anggaran negara (*state budget*). Misalnya Wirjono Prodjodikoro, dan juga Harun Alrasid, termasuk sarjana yang berpendapat demikian.

⁴ Dalam disertasi Arifin P. Soeria Atmadja, yang kemudian dibukukan, dalam judul Bab II, juga menggunakan istilah “anggaran negara”.⁵

Terkait dengan batasan anggaran negara, tidak jarang pengaruh-pengaruh ekstern yang memberi corak tersendiri turut menentukan rumusan definisi anggaran negara, sejalan dengan sejarah perkembangan sesuatu bangsa maupun negaranya, dari tingkat yang paling sederhana ke arah yang paling rumit dan luas serta berselimut berbagai macam aspek yang dominan di dalamnya. Selanjutnya dalam menelaah pengertian anggaran negara, perlu senantiasa dipertentangkan kedudukan negara dalam kehidupan ketatanegaraan suatu bangsa, yang bergerak sesuai dengan konsepsi mengenai negara dan pemerintahan dari bangsa itu sendiri, namun secara etimologis perkataan anggaran bersumber dari kata “anggar” atau “kira-kira” atau “perhitungan”, sehingga pengertian anggaran negara berarti

⁴ *Ibid.*, hal. 809.

⁵ Arifin P. Soeria Atmadja, “Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara”, *op.cit.*, hal. 9.

perkiraan atau perhitungan jumlahnya pengeluaran atau belanja yang akan dikeluarkan negara.⁶

Pada zaman Hindia Belanda secara resmi pemerintah menggunakan perkataan anggaran dengan begrooting; perkataan ini dipergunakan baik pada zaman *Regering Reglement* (RR), maupun pada zaman *Indische Staatsregeling* (IS). Selanjutnya pada zaman pendudukan Jepang berdasarkan Peraturan Gunseikan tahun 2603, digunakan istilah anggaran. Kemudian sejak Proklamasi 17 Agustus 1945, istilah “Anggaran Pendapatan dan Belanja” dipakai dalam Pasal 23 UUD Tahun 1945, yang dalam perkembangan selanjutnya secara resmi pula ditambahkan kata “negara”, sehingga lengkapnya sampai saat ini dipergunakan istilah “Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara” disingkat APBN.⁷

Sementara itu, Muchsan berpendapat bahwa anggaran negara merupakan inti dari keuangan negara, karena anggaran negara itu merupakan alat penggerak untuk melaksanakan keuangan negara. Dewasa ini, negara giat mendirikan perseroan terbatas⁸ yang dikenal dengan nama Badan Usaha Milik Negara (BUMN), di mana negara (yang dipersonifikasikan oleh pemerintah) berkedudukan sebagai

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*, hal. 10.

⁸ Perseroan Terbatas berkedudukan sebagai Badan Hukum Perdata.

pemegang saham. Sebagai pemegang saham, tentu negara/pemerintah menanamkan sejumlah uang/modal di BUMN tersebut. Persoalan muncul tatkala membicarakan status keuangan negara yang sudah ditanam dan dipisahkan menjadi modal atau saham dalam BUMN bersangkutan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat dikemukakan rumusan masalah sebagai berikut :

- a. Bagaimana kedudukan Perseroan Terbatas yang didirikan pemerintah ?
- b. Adakah transformasi keuangan negara menjadi keuangan privat dalam hal negara menjadi pemegang saham di BUMN ?

C. Konsep Badan Hukum sebagai Subjek Hukum

Dalam ilmu hukum, subjek hukum (legal subject) adalah setiap pembawa atau penyanggah hak dan kewajiban dalam lalu lintas hukum atau hubungan-hubungan hukum. Pembawa hak dan kewajiban itu dapat merupakan orang yang biasa disebut juga *natuurlijke persoon* (*menselijk person*) atau bukan orang yang biasa disebut pula dengan *rechtspersoon*.

Rechtspersoon itulah yang biasa dikenal sebagai badan hukum yang merupakan persona *ficta* atau orang yang diciptakan oleh hukum sebagai persona (orang fiktif).⁹ Pandangan demikian dianut oleh banyak sarjana seperti von Savigny, C.W. Opzoomer, A.N. Houwing dan juga Langemeyer. Mereka berpendapat bahwa badan hukum itu hanyalah fiksi hukum, yaitu merupakan buatan hukum yang diciptakan sebagai bayangan manusia yang ditetapkan oleh hukum negara. Oleh karena itu, dalam berbagai literatur, aliran pandangan yang demikian ini disebut sebagai teori fiktif atau teori fiksi.¹⁰

Di samping itu ada beberapa sarjana yang mendekati persoalan badan hukum ini dari segi harta kekayaan yang dipisahkan tersendiri. Pandangan ini biasa disebut pemisahan kekayaan dengan beberapa variasi. Teori *van het ambtelijk vermogen* yang diajarkan oleh Holder dan Binder mengembangkan pandangan bahwa badan hukum adalah badan yang mempunyai harta yang berdiri sendiri yang dimiliki oleh pengurus harta yang bersangkutan.¹¹

Dalam ilmu hukum, ada 2 (dua) jenis badan hukum dipandang dari segi kewenangan yang dimilikinya, yaitu :

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta : Sekjen MK-RI, 2006), hal. 70.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

1. Badan hukum publik (*persone morale*) yang mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik, baik yang mengikat umum atau algemeen bindend (misalnya Undang-Undang Perpajakan) dan tidak mengikat umum (misalnya UU APBN);
2. Badan hukum privat (*personne juridique*) yang tidak mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik yang bersifat mengikat umum.

Sementara itu, negara merupakan badan hukum publik yang tidak mungkin melaksanakan kewenangannya tanpa melalui organnya yang diwakili oleh pemerintah sebagai otoritas publik. Negara dapat mendirikan badan hukum publik lain (daerah) maupun mendirikan badan hukum perdata (persero) seperti Nederlandse Bank N.V. di Belanda atau Javaansche Bank N.V. pada masa Hindia Belanda, yang organisasi dan pendiriannya berdasarkan pertimbangan tertentu dilakukan oleh hukum publik, sedangkan badan hukum perdata tidak mempunyai kewenangan membentuk badan hukum publik.

Dalam doktrin, badan hukum mempunyai hak dan kewajiban yang sama dengan subjek hukum lainnya seperti manusia (*naturlijke persoon*). Oleh karena itu, sangat tipis di depan hukum untuk membedakan hak dan kewajiban kedua

subjek hukum tersebut. Meskipun badan hukum tidak dalam pengertian *jus gentium*, sebagaimana halnya subjek hukum manusia yang memerlukan persyaratan tertentu untuk dapat dikatakan memiliki *rechtsbevoegdheid* atau kemampuan hukum (Pasal 29 KUH-Perdata), badan hukum memerlukan syarat yuridis formal dan empat syarat materiil, yaitu : ¹²

1. Mempunyai kekayaan terpisah;
2. Mempunyai tujuan tertentu;
3. Mempunyai kepentingan tertentu;
4. Mempunyai organisasi yang teratur.

D. Perseroan Terbatas

Bentuk-bentuk badan usaha (*business organization*) yang dapat dijumpai di Indonesia demikian beragam jumlahnya. Sebagian besar dari bentuk-bentuk usaha tersebut merupakan peninggalan masa lalu, yaitu dari pemerintah Belanda. Di antaranya memang ada yang telah diganti dengan sebutan dalam bahasa Indonesia, tetapi masih ada juga sebagian yang tetap mempergunakan nama aslinya. Nama-nama yang masih terus digunakan dan belum diubah

¹² Arifin P. Soeria Atmadja, "Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum....", *op.cit.*, hal. 93-94.

pemakaiannya misalnya *maatschap*, firma disingkat Fa dan *commanditaire vennotschap* yang disingkat CV.

Namun, selain itu ada juga yang sudah diindonesiakan seperti Perseroan Terbatas atau PT yang sebenarnya berasal dari sebutan *naamloze vennootschap*. Kata *vennootschap* diterjemahkan menjadi kata “perseroan”, sehingga dengan demikian dapat dijumpai sebutan perseroan firma, perseroan komanditer dan perseroan terbatas.

Apabila memperhatikan kata “perseroan”, pokok katanya adalah “sero” yang artinya saham atau andil (*aandeel* – Belanda), sehingga perusahaan yang mengeluarkan saham atau sero disebut perseroan, sedangkan yang memiliki sero dinamakan “pesero” atau yang sekarang lebih dikenal dengan sebutan pemegang saham.¹³ Kemudian tentu dipertanyakan, bagaimana halnya perusahaan yang tidak mengeluarkan sero tetapi ternyata perusahaan tersebut juga disebut perseroan ? Dengan demikian, maka ada perseroan yang merupakan terjemahan dari *vennootschap* dan ada juga perseroan dalam arti penyebutan perusahaan secara umum.

Barangkali yang paling “kena” atau sesuai, adalah pemakaian kata perseroan dalam hal penyebutan suatu perseroan terbatas, karena dalam kenyataannya PT itu

1. ¹³ I.G. Ray Widjaya, *Hukum Perusahaan* (Jakarta : Megapoin, 2000), hal.

memang mengeluarkan saham atau sero.¹⁴ Seluruh modal PT adalah terbagi dalam saham, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 butir (1) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Yang dimaksud dengan perseroan terbatas adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam UU No. 40 Tahun 2007 serta peraturan pelaksanaannya. Perseroan adalah persekutuan modal (asosiasi modal) yang oleh undang-undang diberi status badan hukum. Karena itu, tidak salah bila dikatakan bahwa sesungguhnya perseroan adalah :

1. Badan hukum, yaitu subjek hukum mandiri; dan
2. Sekaligus wadah perwujudan kerjasama para pemegang saham.¹⁵

Yang dimaksud dengan “persekutuan modal” adalah bahwa modal dasar Perseroan terbagi dalam sejumlah saham yang pada dasarnya dapat dipindahtangankan (*transferable*

¹⁴ *Ibid.*, hal. 2.

¹⁵ *Undang-Undang Perseroan Terbatas Indonesia dalam Tanya Jawab*, dihimpun oleh Hadi Setia Tunggal (Jakarta : Harvarindo, 2007), hal. 1.

shares). Sehubungan dengan ini perlu ditegaskan bahwa sekalipun semua saham dimiliki oleh 1 (satu) orang, konsep persekutuan modal tetap valid karena perseroan tidak menjadi bubar melainkan tetap berlangsung sebagai subjek. Perseroan dikatakan memperoleh status badan hukum pada tanggal diterbitkannya Keputusan Menteri mengenai pengasahan badan hukum perseroan.

E. Keuangan Negara

Dalam level konstitusi, masalah keuangan negara ini diatur dalam Pasal 23 UUD Tahun 1945 yang menentukan :

Pasal 23

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan

memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.

(3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.***)

Pasal 23A

Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.

Pasal 23B

Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.

Pasal 23C

Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.

Pasal 23D

Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang.

Jimly Asshiddiqie dalam bukunya Pokok-pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi menghimpun 5 (lima) pengertian keuangan negara yaitu : ¹⁶

1. Pengertian pertama dalam arti semua hak dan kewajiban yang menyangkut kekayaan milik negara atau dikuasai oleh negara baik yang berupa uang, barang, atau berupa apa saja yang bernilai ekonomis atau dapat dinilai dengan uang, baik yang bersifat nyata dan konkrit atau masih bersifat potensial dan abstrak;
2. Pengertian kedua dalam arti semua kekayaan milik negara yang dapat dinilai dengan uang dan memiliki nilai buku atau yang termasuk dalam catatan kekayaan akuntansi negara;
3. Pengertian ketiga dalam arti hak dan kewajiban yang menyangkut keuangan atau dana milik negara yang pengelolaannya dilakukan melalui APBN, APBD dan/atau melalui anggaran perusahaan negara dan perusahaan daerah, serta badan-badan lain, termasuk badan swasta yang mengelola keuangan negara;

¹⁶ *op.cit.*, hal. 819-820.

4. Pengertian keempat dalam arti anggaran pendapatan dan belanja negara, baik tingkat pusat (APBN) maupun tingkat provinsi dan kabupaten/kota;
5. Pengertian kelima, yang merupakan pengertian yang lebih sempit lagi, yaitu hanya dikaitkan dengan pengertian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tingkat pusat saja seperti yang dikemukakan oleh Wirjono Prodjodikoro, Harun Alrasid dan Arifin P. Soeria Atmadja. Pengertian keuangan negara yang terakhir ini dibedakan dan diperlawankan dengan pengertian keuangan daerah. Keuangan negara artinya bukan keuangan daerah, sebaliknya keuangan daerah artinya bukan keuangan negara. Pengertian ini merupakan pengertian asli yang dirumuskan oleh the founding leaders Indonesia dalam rumusan UUD Tahun 1945 sebelum perubahan. Menurut Jimly Asshiddiqie, setelah Pasal 23 UUD 1945 mengalami perubahan yang sangat fundamental, pengertian ini tidak dapat dipertahankan lagi. Namun demikian, terlepas dari kenyataan telah terjadinya perubahan normatif mengenai hal ini, menurut Arifin P. Soeria Atmadja, “dilihat dari kedudukan dan fungsinya secara yuridis masing-masing sangat berbeda antara keuangan negara, keuangan daerah maupun keuangan BUMN dan BUMD”. Karena itu,

menurutnya jangkauan kewenangan lembaga pemeriksa keuangan publik atau Badan Pemeriksa Keuangan terhadap keuangan negara, keuangan daerah, dan keuangan BUMN dan BUMD harus dibedakan, mengingat secara yuridis kedudukan dan fungsinya juga memang berbeda satu dengan yang lain. Untuk itu, kejelasan mengenai batas-batas kewenangan ini sangat diperlukan agar tidak timbul pemeriksaan yang tumpang tindih. Ruang lingkup pengawasan dan pemeriksaan yang terlalu luas dapat mengakibatkan adanya objek pemeriksaan atau pengawasan yang luput dari perhatian sehingga terhindar dari pengawasan dan pemeriksaan.¹⁷

Dalam Pasal 1 butir (1) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara didefinisikan sebagai “Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”. terkait dengan terbitnya UU No. 17 Tahun 2003, Arifin P. Soeria Atmadja berpendapat, bahwa substansi yang diatur dalam undang-undang tersebut bukan mengenai hal-hal lain keuangan negara, melainkan antara lain, penyusunan APBN,

¹⁷ *Ibid.*, hal. 817.

APBD, dan hubungan keuangan antara pemerintah dan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta, serta Badan Pengelolaan Dana Masyarakat yang berada di luar domain hukum keuangan negara. Rupanya pembuat undang-undang tidak memahami perbedaan prinsipil antara keuangan negara, keuangan daerah, keuangan perusahaan negara, maupun perusahaan daerah, bahkan keuangan swasta pun turut diatur oleh undang-undang.

Sementara itu, Judul undang-undang tersebut adalah Undang-Undang tentang Keuangan Negara tetapi substansi yang diatur tidak hanya keuangan negara. Akan tetapi, juga keuangan daerah, keuangan BUMN dan BUMD, bahkan keuangan badan-badan lain yang memperoleh fasilitas dari pemerintah, di mana pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangannya telah diatur secara rinci dalam peraturan perundang-undangan tersendiri. Dengan demikian, antara judul undang-undang dan substansi yang diatur tidak sinkron.¹⁸

¹⁸ Arifin P. Soeria Atmadja, "Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum...", *op.cit.*, hal. 74.

F. Posisi Hukum (*Rechtspositie*) Pemerintah

Pemerintah atau administrasi negara merupakan subjek hukum, sebagai *drager van de rechten en plichten* atau pendukung hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Sebagai subjek hukum, dalam kenyataan sehari-hari menunjukkan bahwa pemerintah di samping melaksanakan aktivitas dalam bidang hukum publik, juga sering terlibat dalam lapangan keperdataan.

Dalam pergaulan hukum, pemerintah sering tampil dengan *twee petten*, dengan dua kepala, sebagai wakil dari jabatan (*ambt*) yang tunduk pada hukum publik dan wakil dari badan hukum (perdata) yang tunduk pada hukum privat.¹⁹ Pendek kata, pemerintah mewakili 2 (dua) kedudukan hukum (*rechtspositie*), yaitu sebagai jabatan (badan hukum publik) dan sebagai badan hukum perdata.

Sebagai subjek hukum pemerintah melakukan berbagai macam tindakan baik tindakan nyata, maupun tindakan hukum. Tindakan nyata adalah tindakan-tindakan yang tidak ada relevansinya dengan hukum dan oleh

¹⁹ Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: PT RadjaGrafindo Persada, 2006), hal. 71-72.

karenanya tidak menimbulkan akibat-akibat hukum.²⁰

Tindakan hukum pemerintahan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organ pemerintahan atau administrasi negara yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum dalam bidang pemerintahan atau administrasi negara.

²¹ Sehubungan dalam sistem hukum yang berlaku di Indonesia sampai sekarang dikenal adanya pembagian hukum perdata (privat/sipil) dengan hukum publik,²² maka tindakan hukum pemerintah terbagi lagi menjadi 2 (dua) yaitu:

1. Perbuatan (tindakan) hukum perdata;
2. Perbuatan (tindakan) hukum publik.

²⁰ Ridwan HR, *op.cit.*, hal. 112. Sebagai contoh, perbuatan Dinas Tata Kota untuk melakukan penebangan pohon peneduh jalan. Perbuatan tersebut dapat dikategorikan sebagai perbuatan nyata (material) karena yang melakukan adalah pegawai Dinas Tata Kota yang memang mempunyai tugas menjaga agar pohon itu tetap memenuhi fungsinya sebagai peneduh. Agar tetap rindang, tetapi tidak menjadi sangat lebat, maka diperlukan pemangkasan atau penebangan sehingga tidak mengganggu pemandangan dan membahayakan umum. Pegawai Dinas Tata Kota melakukan pemangkasan secara rutin tidak dengan maksud menimbulkan akibat hukum tertentu. Namun demikian, perbuatan nyata dalam hal-hal tertentu dapat menimbulkan konsekuensi hukum tertentu. Sebagai contoh, apabila pegawai Dinas Tata Kota ketika melakukan pemangkasan atau penebangan pohon perindang, tanpa sengaja pohon yang dipotong jatuh pada mobil yang melintas di jalan sehingga mengakibatkan rusaknya mobil tersebut. Dalam hal seperti itu, sekalipun tidak dimaksudkan menimbulkan akibat hukum, perbuatan pegawai Dinas Tata Kota telah menimbulkan kerugian bagi pihak lain. Oleh karena itu, tidak tertutup kemungkinan bagi pemilik kendaraan itu untuk mengajukan klaim ganti kerugian atas apa yang menimpa barang miliknya.

²² Philipus M. Hadjon, dkk., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta : Gadjah Mada University Press), hal. 64.

Tindakan hukum perdata melahirkan apa yang disebut dengan Keputusan yang merupakan perbuatan hukum perdata, yaitu keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara untuk mengatur, mengesahkan dan melaksanakan suatu perbuatan perdata yang dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara dengan seseorang atau badan hukum perdata.²³ Sebagai contoh, Walikota membeli rumah dinas.²⁴ Contoh lainnya, pemerintah menjadi pemegang saham pada PT Persero (BUMN).

Tindakan hukum publik terbagi lagi menjadi tindakan hukum beberapa pihak dan tindakan hukum sepihak. Tindakan hukum publik beberapa pihak (beberapa segi), antara lain dapat dilihat dalam badan layanan umum (BLU), di mana BLU menurut peraturan perundang-undangan adalah instansi pemerintah (kepanjangan pemerintah), namun dalam beberapa hal terkait pengelolaannya diserahkan kepada pihak swasta. Berarti di sini pemerintah menandatangani kontrak perdata. Peristiwa ini terjadi misalnya dalam pengelolaan Trans Jakarta Bus Way.

Tindakan hukum publik sepihak menghasilkan keputusan yang bersifat (berentang) umum dan keputusan

²³ Johanes Usfunan, *op.cit.*, hal. 48.

²⁴ Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Administrasi di Indonesia* (Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 2001), hal. 61.

konkrit individual. Keputusan yang bersifat umum berarti ditujukan untuk umum (setiap orang), misalnya norma konkrit, peraturan kebijakan (*policy rules/beleidsregel*) dan lain-lain.

Keputusan yang bersifat individual disebut juga *beschikking*/ketetapan atau dalam hukum positif disebut dengan Keputusan Tata Usaha Negara. Kata individual menunjukkan bahwa keputusan ini ditujukan untuk orang-orang atau badan-badan tertentu. Menurut J.B.J.M ten Berge, Ketetapan (*beschikking*) adalah keputusan hukum publik yang bersifat konkret individual : keputusan itu berasal dari organ pemerintahan, yang didasarkan kepada kewenangan hukum publik... dibuat untuk satu atau lebih individu atau berkenaan dengan satu atau lebih perkara atau keadaan. Keputusan itu memberikan suatu kewajiban pada seseorang atau organisasi, memberikan kewenangan atau hak pada mereka.²⁵

G. Transformasi Keuangan Negara Menjadi Keuangan Privat dalam PT Persero (BUMN)

Dalam sub bab sebelumnya telah dikemukakan bahwa pemerintah dalam kedudukannya sebagai badan hukum perdata, dapat melakukan tindakan hukum perdata dalam

²⁵ Ridwan HR., *op.cit.*, hal. 147.

bentuk perjanjian biasa. Karena itu, di sini terjadi transformasi hukum dari keuangan negara menjadi keuangan privat. Sebagai contoh, dalam pengadaan barang dan jasa. Kemudian, bagaimana kalau negara mendirikan badan hukum perdata misalnya mendirikan BUMN yang berbentuk perseroan terbatas dan kemudian pemerintah menjadi pemegang sahamnya? Di sini juga terjadi transformasi keuangan negara menjadi keuangan perdata.

Menurut Arifin P. Soeria Atmadja, BUMN merupakan badan hukum perdata yang tidak mempunyai kewenangan publik. Kekayaan negara yang menjadi modal dalam bentuk saham dari badan usaha tersebut tidak lagi merupakan kekayaan negara, tetapi telah berubah status hukumnya menjadi kekayaan badan usaha tersebut. Demikian pula kedudukan hukum pejabat pemerintah yang duduk sebagai pemegang saham atau komisaris sama atau setara dengan kedudukan hukum masyarakat biasa atau pemegang saham swasta lainnya. Imunitas publiknya sebagai badan penguasa tidak berlaku lagi, dan kepadanya tunduk dan berlaku sepenuhnya hukum privat, meskipun saham perusahaan tersebut 100 % milik negara.²⁶

²⁶ Arifin P. Soeria Atmadja, "Format Fungsi Publik Pemerintah dan Badan-Badan Hukum", *Makalah* pada Rapat di Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara RI, 10 Juni 2004, hal. 3 dst.

Dengan kata lain, tatkala muncul *willsvorming* pemerintah untuk mendirikan PT, maka implementasinya dilakukan atas dasar perjanjian. Hal ini berarti ketika pemerintah menyatakan keinginannya untuk mendirikan suatu badan hukum perseroan terbatas, maka berdasarkan UU No. 40 Tahun 2007, implementasinya dilakukan atas dasar perjanjian atau kerja sama dengan pihak lainnya.²⁷ Karena itu, tindakan-tindakan hukum yang dilakukan pemerintah berubah menjadi tindakan perdata dan status hukum para pendiri adalah berbadan hukum perdata biasa. Identitas publiknya hilang sama sekali dan kedudukan hukumnya adalah horisontal.

Karena itu pula, dalam melakukan perjanjian pembentukan perseroan terbatas, pemerintah harus tunduk pada syarat-syarat sahnya perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUH-Perdata, yaitu adanya kesepakatan, kecakapan, mengenai suatu hal tertentu, dan suatu sebab yang halal. Setelah PT hasil *willsvorming* pemerintah didirikan dan kemudian mendapat persetujuan dari Dephuk HAM, maka resmilah PT tersebut menjadi badan hukum yang tunduk pada UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

²⁷ Arifin P. Soeria Atmadja, "Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum", *op.cit*, hal. 95.

Dalam hal pendirian perseroan terbatas, pemerintah tidak dapat bertindak menggunakan kekuasaan dan kewenangan publiknya untuk mengatur dan mengelola perseroan. Hal demikian disebabkan keikutsertaan pemerintah dalam perseroan bertindak sebagai subjek hukum privat sehingga tanggungjawab dalam pengelolaannya pun tidak dapat dibebankan pada pemerintah sebagai badan hukum publik. Misalnya beban pertanggungjawaban perseroan yang sahamnya antara lain dimiliki negara, yang menyebabkan kerugian pada pihak lain tidak dapat dibebankan kepada pemerintah sebagai badan hukum publik. Akan tetapi, dibebankan kepada perseroan untuk menjalankan ketentuan Pasal 1365 KUH-perdata sebagai berikut, “setiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian pada orang lain, mewajibkan kepada orang yang karena salahnya menerima kerugian itu, mengganti kerugian tersebut”.

Apabila tanggungjawab untuk mengganti kerugian tersebut dibebankan kepada pemerintah sebagai badan hukum publik, dikhawatirkan pelayanan publik akan terganggu. Demikian pula dengan perencanaan dan pekerjaan pemerintah tidak akan terlaksana dengan baik disebabkan adanya tuntutan dan gugatan perdata yang diajukan oleh

pihak lain terhadap pemerintah sebagai badan hukum perdata.

Dalam UU BUMN, dikatakan apabila 50 persen saham dimiliki pemerintah, maka disebut PT persero. Ini tidak tepat, harusnya tetap menggunakan istilah PT seperti dimaksud dalam UU PT, dan tidak perlu ada pembedaan semacam itu. Kemudian, dalam UU KN ditentukan, kekayaan yang dipisahkan dalam BUMN dan BUMD dikategorikan keuangan negara juga. Hal ini berarti berlaku ketentuan BUMN, padahal, seharusnya ketentuan yang berlaku dalam PT adalah murni ketentuan UU PT.

Sebagai bukti telah terjadi transformasi hukum keuangan negara menjadi keuangan perdata, bahwa apabila PT merugi dan dilikuidasi, maka yang dilikuidasi adalah PT itu, sedangkan negara tidak dilikuidasi. Jadi ketentuan Pasal 2 huruf g UU KN tidak pada tempatnya mengkategorikan kekayaan yang terpisah pada perusahaan negara sebagai keuangan negara juga. Berikut penulis gambarkan diagram transformasi keuangan negara menjadi keuangan privat.

Dengan adanya pembedaan peranan negara, yang direpresentasikan oleh pemerintah, sebagai badan hukum privat dalam perseroan terbatas, kerugian perseroan terbatas yang disebabkan adanya penyimpangan dana perseroan seperti halnya korupsi, maka tidak dapat disebut sebagai

merugikan negara, dalam arti merugikan keuangan negara atau perekonomian yang diatur dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Oleh sebab itu, jika penuntut umum menerapkan pasal-pasal dalam UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, untuk mendakwakan seseorang yang melakukan penyelewengan dana perseroan terbatas (persero) yang sahamnya seluruh atau sebagian dimiliki negara, maka dakwaan tersebut dapat dinyatakan tidak memenuhi unsur-unsur pidana korupsi karena ketentuan tersebut berlaku bagi perseroan terbatas.²⁸

Dalam perspektif yang berbeda dengan teori transformasi hukum, menurut Ridwan HR, ternyata dalam literatur hukum administrasi, badan hukum keperdataan dapat dikategorikan sebagai administrasi negara (pemerintah) dengan syarat-syarat sebagai berikut :

1. Badan-badan itu dibentuk oleh organisasi publik;
2. Badan-badan tersebut menjalankan fungsi pemerintahan;
3. Peraturan Perundang-undangan secara tegas memberikan kewenangan untuk menyelenggarakan

²⁸ *Ibid.*, hal. 96-97.

urusan pemerintahan dan dalam kondisi tertentu berwenang menerapkan sanksi administrasi²⁹

Selanjutnya Ridwan HR mengatakan, sebenarnya pengelompokan BUMN dan BUMD sebagai instansi pemerintah atau bukan tergantung dari jenis, format, dan operasionalisasi dari BUMN/BUMD itu sendiri, serta tergantung pada 3 (tiga) persyaratan badan swasta yang dikategorikan sebagai pemerintah tersebut di atas.³⁰ Pendek kata, perusahaan negara dimungkinkan pula berkedudukan sebagai badan hukum publik.

Namun demikian, menurut penulis, teori transformasi hukum lebih kuat karena didukung pula oleh teori hukum administrasi negara yang disebut dengan teori melebur. Pada intinya, menurut teori ini, bahwa tindakan hukum pemerintah berdasarkan hukum publik dapat menyatu (melebur) ke dalam perbuatan perdata yang dilakukan, sehingga pada akhirnya tindakan/keputusan tersebut menjadi bersifat perdata murni.³¹

Transformasi keuangan dapat juga terjadi dari keuangan perdata menjadi keuangan publik. Misalnya, kalau

²⁹ Ridwan HR, *Op.Cit.*, hal. 86.

³⁰ *Ibid.*, hal. 88.

³¹ Untuk lengkapnya, lihat Johanes Usunan, *op.cit.*, hal. 47-48. Lihat juga Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara*.

PT mendapat keuntungan maka harus membayar pajak. Di sini uang perdata berubah menjadi uang negara saat disetorkan ke kas negara.

H. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan di atas maka dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai jawaban atas rumusan masalah sebagai berikut :

1. Perseroan terbatas yang didirikan oleh negara merupakan badan hukum perdata yang tidak mempunyai kewenangan publik. Kekayaan negara yang menjadi modal dalam bentuk saham dari badan usaha tersebut tidak lagi merupakan kekayaan negara, tetapi telah berubah status hukumnya menjadi kekayaan badan usaha tersebut. Demikian pula kedudukan hukum pejabat pemerintah yang duduk sebagai pemegang saham atau komisaris sama atau setara dengan kedudukan hukum masyarakat biasa atau pemegang saham swasta lainnya. Imunitas publiknya sebagai badan penguasa tidak berlaku lagi, dan kepadanya tunduk dan berlaku sepenuhnya hukum privat, meskipun saham perusahaan tersebut 100 % milik negara.

Dalam hal pemerintah mendirikan perseroan terbatas seperti BUMN, maka pemerintah tidak dapat bertindak menggunakan kekuasaan dan kewenangan publiknya untuk mengatur dan mengelola perseroan. Hal demikian disebabkan keikutsertaan pemerintah dalam perseroan bertindak sebagai subjek hukum privat sehingga tanggungjawab dalam pengelolaannya pun tidak dapat dibebankan pada pemerintah sebagai badan hukum publik. Misalnya beban pertanggungjawaban perseroan yang sahamnya antara lain dimiliki negara, yang menyebabkan kerugian pada pihak lain tidak dapat dibebankan kepada pemerintah sebagai badan hukum publik. Akan tetapi, dibebankan kepada perseroan untuk menjalankan ketentuan Pasal 1365 KUH-perdata sebagai berikut, “setiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian pada orang lain, mewajibkan kepada orang yang karena salahnya menerima kerugian itu, mengganti kerugian tersebut”.

2. Dalam hal negara mendirikan perseroan terbatas, maka terjadilah transformasi keuangan negara menjadi keuangan privat. . Kekayaan negara yang menjadi modal dalam bentuk saham dari badan usaha tersebut tidak lagi merupakan kekayaan negara, tetapi telah berubah status hukumnya menjadi kekayaan badan usaha

tersebut. Demikian pula kedudukan hukum pejabat pemerintah yang duduk sebagai pemegang saham atau komisaris sama atau setara dengan kedudukan hukum masyarakat biasa atau pemegang saham swasta lainnya. Imunitas publiknya sebagai badan penguasa tidak berlaku lagi, dan kepadanya tunduk dan berlaku sepenuhnya hukum privat, meskipun saham perusahaan tersebut 100 % milik negara. didukung pula oleh teori hukum administrasi negara yang disebut dengan teori melebur. Pada intinya, menurut teori ini, bahwa tindakan hukum pemerintah berdasarkan hukum publik dapat menyatu (melebur) ke dalam perbuatan perdata yang dilakukan, sehingga pada akhirnya tindakan/keputusan tersebut menjadi bersifat perdata murni.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku, Makalah, Artikel.

Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*. Jakarta : PT Bhuana Ilmu Populer, 2007.

_____. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta : Sekjen MK-RI, 2006.

HR., Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT RadjaGrafindo Persada, 2006.

M. Hadjon, Philipus dkk. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993.

Mustafa, Bachsan. *Sistem Hukum Administrasi di Indonesia*. Bandung : PT Citra Aditya Bakti, 2001.

P. Soeria Atmadja, Arifin. "Format Fungsi Publik Pemerintah dan Badan-Badan Hukum". *Makalah* pada Rapat di Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara RI, 10 Juni 2004.

_____. *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum Teori, Kritik dan Praktik*. Jakarta : Radjawali Press, 2009.

_____. *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*. Jakarta: Gramedia, 1986.

Undang-Undang Perseroan Terbatas Indonesia dalam Tanya Jawab, dihimpun oleh Hadi Setia Tunggal. Jakarta : Harvarindo, 2007.

Usfunan, Johannes. *Perbuatan Pemerintah Yang Dapat Digugat*. Jakarta : Djambatan, 2002.

Widjaya, I.G. Ray. *Hukum Perusahaan*. Jakarta : Megapoin, 2000.

B. Peraturan Perundang-undangan

Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

_____. *Undang-undang tentang Keuangan Negara*. UU No. 17 Tahun 2003.

