

Paradigma Keuangan Negara Di Indonesia Dalam Perspektif Teori Transformasi

Siti Rahmaniah Jamaluddin^{1*}, Sakirah²

Universitas Borneo Tarakan

rahmaniahsiti@ubt.ac.id, sakirah@ubt.ac.id

Abstrak

Keuangan negara di Indonesia mengalami perluasan makna yang konsisten berlanjut bahkan setelah reformasi keuangan negara yang terjadi dengan keluarnya tiga paket peraturan perundang-undangan di bidang keuangan. Perluasan makna tersebut tidak hanya berdampak pada aspek konseptual tetapi juga menimbulkan implikasi terhadap kepastian dan praktik penegakan hukum terhadap kerugian negara. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menggunakan bahan hukum primer dan sekunder dengan cara studi kepustakaan dan pendekatan perundang-undangan. Hasil penelitian menemukan bahwa perluasan ruang lingkup keuangan negara dalam peraturan perundang-undangan menimbulkan paradoks hukum dan ketidakpastian dalam penegakan hukum, sehingga diperlukan penerapan teori transformasi untuk menegaskan APBN sebagai batas ideal keuangan negara.

Kata Kunci: Keuangan Negara; Teori Transformasi; Keuangan Publik

Abstract

State finance in Indonesia has experienced a continuous expansion of meaning even after the state financial reforms that occurred with the issuance of three packages of financial regulations. This expansion of meaning not only impacts contextual aspects but also poses a threat to the certainty and practice of law enforcement regarding state losses. This research is a normative legal research that uses primary and secondary legal materials through literature-based analyses and statute approach. The results found that the scope of state finance in legislation creates legal paradoxes and warnings in law enforcement, so that the application of transformation theory is necessary to confirm the APBN as the ideal limit of state finance.

Keywords: state finance; transformation theory; public finance

PENDAHULUAN

Ruang lingkup keuangan negara yang diatur dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara seharusnya tidak hanya menggunakan norma undang-undang sebagai landasan perluasan wujud keuangan lainnya sebagai keuangan negara melainkan harus pula dilandasi oleh suatu teori hukum yang tepat. Hal ini disebabkan perluasan ruang lingkup keuangan negara selain daripada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 23 Ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebabkan pula perluasan terhadap kerugian keuangan negara itu sendiri akibat risiko seluruh sektor keuangan menjadi risiko APBN.

Keuangan negara merupakan konsep fundamental dalam sistem hukum dan tata kelola pemerintahan, karena berkaitan langsung dengan kewenangan negara dalam mengelola sumber daya publik serta pertanggungjawaban atas penggunaannya. Di Indonesia, istilah keuangan negara pertama kali terdapat dalam Undang-undang Dasar 1945 yang diartikan sebagai pelaksanaan APBN yang sudah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat.¹ APBN yang diartikan sebagai keuangan negara didasarkan pada konstruksi Pasal 23 Ayat (1) dan (5) serta penjelasan Ayat (5) Undang-undang Dasar 1945 sebelum amandemen.

Pertama, Pasal 23 Ayat (1) menetapkan APBN harus ditetapkan dengan undang-undang. Kedua, Pasal 23 Ayat (5) menetapkan Badan Pemeriksa Keuangan diadakan untuk memeriksa tanggung jawab Pemerintah tentang keuangan negara. Ketiga, penjelasan Ayat (5) menetapkan perlu adanya badan yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah untuk memeriksa tanggung jawab pemerintah tentang uang belanja yang sudah disetujui oleh DPR. Secara implisit, uang belanja yang disetujui DPR yang dimaksud tersebut adalah APBN yang pemeriksaannya dilakukan oleh BPK.² Dengan demikian, yang dimaksud dengan keuangan negara adalah APBN.

¹ Harun Alrasyid, "Pengertian "Keuangan Negara", *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 25 (April 19995): 128.

² A. Hamid S. Attamimi, "Pengertian Keuangan Negara," *Jurnal Hukum dan Pembangunan* (Mei 1981): 233.



Dalam perkembangannya, keuangan negara mengalami perluasan makna. Undang-undang Nomor 17 Tahun 1965 sebagaimana telah dicabut dengan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan merumuskan keuangan negara tidak hanya APBN. Perluasan ruang lingkup keuangan negara juga diatur dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang menyatakan:³

“Keuangan negara merupakan seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena: (a) berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah; (b) berada dalam penguasaan, pengurusan, dan bertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.”

Prinsip perluasan ruang lingkup keuangan negara tersebut konsisten berlanjut bahkan setelah reformasi keuangan negara yang terjadi dengan keluarnya tiga paket peraturan perundang-undangan di bidang keuangan.⁴ Peraturan tersebut meliputi Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Pasal 1 Angka 1 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengatur bahwa yang dimaksud keuangan negara adalah: *“Semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”*.⁵ Adapun ruang lingkup keuangan negara yang dirinci dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang bernilai uang, penerimaan dan pengeluaran negara, penerimaan dan pengeluaran daerah, termasuk pula kekayaan negara/daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain termasuk kekayaan yang dipisahkan pada BUMN/BUMD, serta kekayaan pihak lain yang dikuasai pemerintah atau diperoleh melalui fasilitas negara.⁶

Perluasan ruang lingkup keuangan negara yang diatur dalam undang-undang di bidang keuangan tersebut tidak membedakan keuangan negara dengan keuangan daerah. Padahal, keuangan negara bukanlah keuangan daerah dan keuangan daerah bukan keuangan negara.⁷ Apalagi, masuknya kekayaan dan pengelolaan keuangan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam ruang lingkup keuangan negara menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penggunaan APBN untuk tujuan kemakmuran rakyat.⁸

Dalam praktik, perluasan ruang lingkup keuangan negara kerap menyebabkan kaburnya batas antara keuangan negara dalam arti publik dan pengelolaan oleh subjek hukum tertentu, baik oleh BUMN, BUMD maupun pihak lain yang memiliki keterkaitan dengan keuangan negara. Selain itu, perluasan keuangan negara dalam wujud lain di luar APBN dapat menimbulkan multiinterpretasi dalam segi pelaksanaan anggaran yang berimplikasi meluasnya kerugian keuangan negara terutama dalam perkara yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi. Akibatnya, batas antara kerugian negara dan kerugian korporasi menjadi kabur.

Berbagai penelitian sebelumnya telah mengkaji keuangan negara pada aspek teknis pengelolaan keuangan negara, peran lembaga pengawasan, atau implikasi perluasan keuangan negara dalam konteks pertanggungjawaban pidana. Namun, belum secara komprehensif mengkaji permasalahan perluasan makna keuangan negara dari perspektif teori hukum khususnya dalam teori transformasi yang menekankan pentingnya penataan ulang konsep keuangan negara dalam regulasi keuangan negara Indonesia.

Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perluasan makna keuangan negara dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia serta implikasinya terhadap kepastian dan praktik penegakan hukum terhadap kerugian keuangan negara. Selain itu, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji penerapan teori transformasi sebagai dasar dalam menata kembali konsep keuangan negara dalam menegaskan APBN sebagai batas ideal keuangan negara.

METODE

³ Indonesia, *Undang-undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, UU No. 31 Tahun 1999, LN Nomor 140 Tahun 1999, TLN Nomor 3874.

⁴ Agung Dinarjito, “Dampak Fiskal Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Bidang Nonpendidikan dan Nonkesehatan,” *Kajian Ekonomi & Keuangan 1* (Agustus 2017): 26.

⁵ Indonesia, *Undang-undang tentang Keuangan Negara*, UU No. 17 Tahun 2003, LN Nomor 47 Tahun 2003, TLN 4286, Pasal 1 Angka 1.

⁶ Indonesia, *UU No. 17 Tahun 2003...*, Pasal 2.

⁷ Ari Wuisang, “Transformasi Keuangan Publik Menjadi Keuangan Perdata dalam Pendirian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) oleh Pemerintah,” *Pakuan Law Review 1* (Desember 2015): 14.

⁸ Hanry Ichfsan A, “Paradoks Status Hukum Keuangan BUMN Persero Sebagai Keuangan Negara,” *Skripsi Sarjana Universitas Indonesia* (2015): 3.



Metode penelitian yang digunakan untuk menjawab permasalahan penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif yang berfokus pada kajian terhadap norma hukum yang mengatur konsep dan ruang lingkup keuangan negara dalam sistem hukum Indonesia. Penelitian hukum normatif dipilih karena penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan hukum keuangan negara secara konseptual dan normatif dengan cara menganalisa bahan pustaka dan data sekunder. Tipologi penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian deskriptif karena menggambarkan suatu hal atau keadaan tertentu dan menganalisanya.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keuangan negara, baik sebelum maupun setelah reformasi kebijakan keuangan negara. Penelitian ini juga menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk menganalisis konsep dan pengertian keuangan negara berdasarkan doktrin teori transformasi khususnya sebagai dasar dalam menata ulang batas ideal keuangan negara. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan pendekatan historis (*historical approach*) yang digunakan untuk menilai konsistensi dan perkembangan pengaturan ruang lingkup keuangan negara di Indonesia serta dinamika perubahan makna keuangan negara dari waktu ke waktu.

Berkaitan dengan data sekunder dalam penelitian ini, bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer digunakan untuk mencari landasan hukum yang terdiri atas Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-undang tentang Keuangan Negara, Undang-undang tentang Badan Usaha Milik Negara, serta peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan keuangan negara. Adapun bahan hukum sekunder yang digunakan adalah buku, artikel ilmiah, dan pendapat ahli yang relevan dengan penelitian ini. Terhadap data yang ada, dilakukan analisis secara kualitatif untuk menarik kesimpulan dan merumuskan rekomendasi konseptual terhadap penelitian yang dicapai.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Ruang Lingkup Keuangan Negara dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Perluasan makna keuangan negara tidak dapat dilepaskan dari konstruksi normatif ruang lingkupnya dalam peraturan perundang-undangan. Istilah keuangan negara biasa dikaitkan dengan *public finance*. Sementara itu, keuangan berasal dari terjemahan kata *monetary* atau moneter, sedangkan kata *finance* mempunyai arti pembiayaan. *Finance* atau pembiayaan merupakan kegiatan yang berkaitan dengan uang. Uang dapat diartikan secara fisik sebagai uang kertas ataupun uang logam, atau bisa juga diartikan sebagai suatu konsep tentang alat tukar ekonomis.⁹

Dalam sejarah perundangan-undangan Indonesia, istilah keuangan negara dipakai untuk pertama kali di dalam Undang-undang Dasar 1945 yakni pada Pasal 23 Ayat (4) dan (5), Bab VIII mengenai Hal Keuangan. Pasal 23 Ayat (5) menyatakan:¹⁰

“untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang pengaturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat”.

Maksud dari tugas Badan Pemeriksa Keuangan untuk memeriksa pertanggungjawaban tentang keuangan negara yaitu mengenai pelaksanaan anggaran terutama yang berkenaan dengan pengeluaran uang negara yang pada hakekatnya merupakan kredit. Sehingga, tujuan pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan tersebut adalah untuk menjaga agar uang negara yang dibelanjakan sesuai dengan anggaran yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat.¹¹

Jika dihubungkan dengan Pasal 23 Ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 sebelum perubahan yang mengatur tentang anggaran negara, maka uang belanja yang disetujui DPR yang dimaksud tersebut adalah APBN yang pemeriksannya dilakukan oleh BPK.¹² Dengan demikian, yang dimaksud dengan keuangan negara adalah APBN.

Pasca perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bab VIII yang mengatur mengenai Hal Keuangan terdiri dari Pasal 23, Pasal 23A, Pasal 23B, Pasal 23C, Pasal 23D, Pasal 23E, Pasal 23F, dan Pasal 23G. Adapun pasal-pasal yang secara eksplisit menggunakan istilah keuangan negara dapat ditemui pada:

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007), hal. 807.

¹⁰ Indonesia, *Undang-undang Dasar Tahun 1945*, Pasal 23 Ayat 5.

¹¹ Dalam penjelasan Pasal 23 Ayat 5 Undang-undang Dasar Tahun 1945 dinyatakan cara pemerintah mempergunakan uang belanja yang sudah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, harus sepadan dengan keputusan tersebut. Untuk memeriksa tanggung jawab pemerintah itu perlu ada suatu badan yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah. Suatu badan yang tunduk kepada pemerintah tidak dapat melakukan kewajiban yang seberat itu. Sebaliknya badan itu bukanlah pula badan yang berdiri di atas pemerintah. Sebab itu kekuasaan dan kewajiban badan itu ditetapkan dengan undang-undang.

¹² Attamimi, *Pengertian...*, hal. 233.



- a) Pasal 23 Ayat (1) yang menyatakan: "Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".
- b) Pasal 23C yang menyatakan: "hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang".
- c) Pasal 23E Ayat (1) dan Ayat (2) yang menyatakan: "(1) untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri; (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya".

Dengan melihat konstruksi pada pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945 pasca perubahan tersebut, wujud dan batasan hukum keuangan negara secara konstitusional tetaplah APBN sebagaimana pengaturannya dalam UUD 1945 sebelum perubahan.

Adapun ketentuan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 23C UUD NRI Tahun 1945 selanjutnya diatur dengan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Pasal 1 Angka 1 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengatur bahwa yang dimaksud keuangan negara adalah: "*Semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut*".¹³ Adapun ruang lingkup keuangan negara yang dirinci dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara meliputi:¹⁴

- a. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang dan melakukan pinjaman;
- b. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. penerimaan negara;
- d. pengeluaran negara;
- e. penerimaan daerah;
- f. pengeluaran daerah;
- g. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;
- h. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Sementara itu, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara sebagai undang-undang yang satu paket dengan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan juga Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, memberikan definisi perbendaharaan negara sebagai bentuk pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.

Untuk mewujudkan pengelolaan keuangan negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, maka perlu dilakukan pemeriksaan oleh satu badan pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri sebagaimana telah ditetapkan dalam Pasal 23E UUD NRI Tahun 1945. Pasal 2 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara mengatur pemeriksaan keuangan negara meliputi pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan atas tanggung jawab keuangan negara, dan yang melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan tanggung jawab keuangan negara tersebut adalah BPK.

Dalam Pasal 6 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan diuraikan yang menjadi tugas BPK adalah melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga negara, Bank Indonesia, BUMN, BUMD, Badan Layanan Umum, serta Lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.

Regulasi lain yang juga menganut rezim hukum keuangan negara yaitu Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Penjelasan umum Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 meyatakan:¹⁵

¹³ Indonesia, *Undang-undang tentang Keuangan Negara, UU No. 17 Tahun 2003*, LN Nomor 47 Tahun 2003, TLN 4286, Pasal 1 Angka 1.

¹⁴ Indonesia, *UU No. 17 Tahun 2003...*, Pasal 2.

¹⁵ Lihat Penjelasan Atas *Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, LN Nomor 140 Tahun 1999, TLN Nomor 3874.



“Keuangan negara merupakan seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena: (a) berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah; (b) berada dalam penguasaan, pengurusan, dan bertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.”

Berdasarkan bagian penjelasan umum Undang-undang Tindak Pidana Korupsi tersebut, maka kekayaan BUMN termasuk juga dalam lingkup keuangan negara. Dengan demikian, tindakan yang merugikan BUMN dianggap sebagai tindak pidana korupsi.¹⁶

Berdasarkan ketentuan-ketentuan mengenai keuangan negara dalam peraturan-peraturan tersebut, maka tampak adanya konsistensi pandangan terhadap definisi dan ruang lingkup keuangan negara. Keuangan negara tidak hanya dipandang sebagai APBN saja, melainkan termasuk pula APBD, BUMN, BUMD, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Hal ini mencerminkan paradigma hukum keuangan publik di Indonesia yang menempatkan negara sebagai entitas yang bertanggung jawab atas seluruh sumber dan penggunaan dana yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan, baik langsung maupun tidak langsung menggunakan, menguasai atau mengelola dana publik. Sehingga, membentuk paradigma keuangan negara yang luas dan menyeluruh.

2. Perspektif Teori Transformasi terhadap Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara di Indonesia

Bertolak dari analisis normatif mengenai paradigma keuangan negara yang luas dan menyeluruh dalam konstruksi peraturan perundang-undangan negara Indonesia, pengelolaan keuangan negara bertujuan untuk mendukung pembangunan mencapai masyarakat adil dan sejahtera sebagaimana yang termaktub dalam Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk itu, peraturan yang ada harus mendukung tujuan tersebut.¹⁷ Namun pada kenyataannya, peraturan perundang-undangan mengenai keuangan negara justru menimbulkan kerancuan dan ketidakpastian hukum mengenai definisi dan ruang lingkup keuangan negara itu sendiri.

Kerancuan aspek yuridis terhadap ruang lingkup keuangan negara berdasarkan Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang juga dianut dalam Penjelasan Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 dan sejumlah undang-undang lainnya dapat dikategorikan sebagai suatu hal yang menyimpang apabila dilakukan pengajian dan penelusuran terkait peraturan perundang-undangan tersebut.¹⁸

Perluasan ruang lingkup keuangan negara dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 dan undang-undang lainnya menimbulkan paradoks hukum karena keuangan daerah, keuangan badan usaha milik negara/daerah, dan keuangan badan hukum yang memperoleh fasilitas negara dianggap sebagai keuangan negara, tetapi cara mengelola dan mempertanggungjawabkan keuangan negara berbeda.¹⁹

Teori transformasi Arifin P. Soeria Atmadja merupakan teori hukum yang beralaskan pada teori badan hukum. Dalam ilmu hukum, subjek hukum memiliki kedudukan dan peranan yang sangat penting dalam bidang hukum karena mempunyai wewenang hukum. Secara umum, subjek hukum atau *rechtssubject* dalam bahasa Belanda diartikan sebagai pendukung hak dan kewajiban.²⁰ Adapun yang termasuk dalam pengertian subjek hukum yaitu manusia (*naturlijke persoon*) dan badan hukum (*rechtpersoon*).²¹

Menurut E. Utrecht, badan hukum merupakan badan yang menurut hukum berkuasa menjadi pendukung hak, yang tidak berjiwa atau bukan manusia.²² Badan hukum merupakan persona ficta atau orang yang diciptakan oleh hukum sebagai persona sehingga badan hukum hanyalah fiksi hukum yang diciptakan sebagai bayangan manusia yang ditetapkan oleh hukum negara.²³

¹⁶ Agus Darmawan, “Pengelolaan BUMN Sebagai Transformasi Keuangan Publik Menjadi Keuangan Privat dalam Perspektif Hukum Keuangan Negara,” *Jurnal Yustitia* 6 (Oktober, 2020): 126.

¹⁷ Zukra Budi Utama, “Anomali Kebijakan Keuangan Negara dan Solusinya Melalui Perubahan Budaya Kerja di Lembaga Pengguna Anggaran,” *Integritas* 1 (November 2015): 140.

¹⁸ Sahya Anggara, *Administrasi Keuangan Negara* (Bandung: CV Pustaka Setia, 2016), hal. 13

¹⁹ Dian Puji Nugraha Simatupang, “Determinasi Keuangan Negara Guna Mewujudkan Keadilan Sosial (Social Equity) Bagi Seluruh Rakyat Indonesia,” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 51 (April-Juni 2021): 482.

²⁰ Titik Triwulan Tutik, *Hukum Perdata dalam Sistem Hukum Nasional* (Jakarta: Prenada Media Grup, 2008), hal. 40.

²¹ A. Ridwan Halim, *Hukum Perdata dalam Tanya Jawab* (Jakarta: Ghalia, 1985), hal. 29.

²² Neni Sri Imaniyati, *Hukum Bisnis: Telaah tentang Pelaku dan Kegiatan Ekonomi* (Graha Ilmu: Yogyakarta, 2009), hal. 124.

²³ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sekjen MK-RI, 2006), hal 70.



Setiap badan hukum dapat dikatakan mampu bertanggungjawab secara hukum harus memiliki unsur-unsur: harta kekayaan yang terpisah dari kekayaan subjek hukum yang lain; mempunyai tujuan ideal tertentu yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan; mempunyai kepentingan sendiri dalam lalu lintas hukum; dan ada organisasi kepengurusannya yang bersifat teratur menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dan peraturan internalnya sendiri.²⁴

Ada dua jenis badan hukum menurut bentunya yaitu badan hukum publik dan badan hukum privat. Adapun yang termasuk badan hukum publik yaitu negara, provinsi, dan lembaga-lembaga, sedangkan yang termasuk badan hukum privat adalah perkumpulan-perkumpulan, Perseroan Terbatas, dan yayasan.²⁵

Berdasarkan teori transformasi, status hukum keuangan berubah akibat tindakan hukum penyerahan dan pemisahan atas keuangan negara dari satu subjek hukum ke subjek hukum lainnya. Transformasi status hukum keuangan tersebut menyebabkan terjadinya perubahan hak dan kewajiban dalam penguasaan dan pemilikan uang dalam suatu badan hukum. Sehingga, pengelolaan, pertanggungjawaban, dan risiko tidak lagi berada pada subjek hukum sebelumnya, melainkan berada pada subjek hukum yang baru.

Apabila negara memisahkan atau menyerahkan uang maupun kekayaannya kepada subjek hukum lain melalui suatu tindakan hukum, maka kepemilikan, pengelolaan, serta tanggung jawab risiko beralih kepada subjek hukum tersebut. Dengan demikian, kekayaan tersebut tidak lagi menjadi bagian dari keuangan negara, tidak pula dikelola menurut mekanisme APBN, dan tidak menjadi tanggung jawab negara atas risiko pengelolaannya.

Dengan demikian, apabila melihat penormaan keuangan negara dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Penjelasan Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 serta undang-undang berkaitan dengan keuangan negara lainnya menimbulkan paradoks secara semantik hukum karena tidak mungkin keuangan negara diwujudkan dalam bentuk lain di luar yang ditetapkan APBN seperti APBD, BUMN/BUMD, dan rencana keuangan badan hukum lain baik badan hukum publik maupun badan hukum privat.²⁶ Sebab, APBD merupakan keuangan daerah yang diserahkan, keuangan BUMN/BUMD merupakan keuangan negara yang dipisahkan, dan keuangan badan hukum publik/privat yang memperoleh fasilitas negara dikelola dengan cara yang berbeda.²⁷

Menurut Arifin P. Soeria Atmadja, keuangan negara dibedakan dan diperlawankan dengan keuangan daerah apabila melihat kedudukan dan fungsinya yang secara yuridis berbeda.²⁸ Juga, apabila melihat konsep yuridis hubungan keuangan negara dengan keuangan daerah di mana negara sebagai subjek hukum yang berbentuk badan hukum publik melakukan penyerahan keuangan negara kepada daerah sebagai subjek hukum yang juga berbentuk badan hukum publik dalam bentuk dana perimbangan. Penyerahan keuangan dalam bentuk dana perimbangan tersebut kepada daerah menyebabkan terjadinya transformasi hukum keuangan negara menjadi keuangan daerah.

Berkaitan dengan kekayaan negara yang dipisahkan, Pasal 2 huruf g Undang-undang tentang Keuangan Negara yang menegaskan kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah tidak mengikat secara yuridis ketika dikaitkan dengan Pasal 1 Angka 2 dan Pasal 4 Ayat (1) beserta penjelasan Pasal 4 Ayat (1) Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN.²⁹

Rumusan ketentuan tersebut menunjukkan kekayaan negara yang sudah dipisahkan masih tetap dianggap sebagai keuangan negara. Sementara Penjelasan Pasal 4 Ayat (1) Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN menyatakan yang dimaksud dengan dipisahkan yaitu pemisahan kekayaan negara dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal pada BUMN agar selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN namun didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Dalam perspektif teori transformasi, maka status hukum uang negara dalam BUMN menjadi status hukum uang privat karena pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan dalam badan-badan tersebut telah diatur sendiri. Pemerintah tidak turut mengurus keuangan dari instansi dan badan-badan yang mempunyai status badan hukum sendiri, sehingga negara tidak ikut mempertanggungjawabkannya.³⁰

Terhadap pendirian BUMN yang diawali adanya tindakan negara memisahkan kekayaannya untuk kemudian disetor sebagai modal dalam BUMN, mempunyai makna telah terjadi perubahan fungsi badan hukum publik dan transformasi status hukum keuangan publik menjadi keuangan privat. Dengan adanya peralihan

²⁴ Asshiddiqie, *Perkembangan...*, hal. 71.

²⁵ Salim HS, *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)* (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hal. 26.

²⁶ Simatupang, *Determinasi...*, hal. 485.

²⁷ Simatupang, *Determinasi...*, hal. 485.

²⁸ Wuisang, *Transformasi...*, hal. 14.

²⁹ Anggara, *Administrasi...*, hal. 13.

³⁰ M. Beni Kurniawan, "Redefinisi Tanggung Jawab Negara dalam Kasus Kepailitan PT Istaka Karya Ditinjau dari Three Keywords Theory," *JIKH 11* (November 2017): 252.



tersebut, segala risiko dan pertanggungjawaban atas kerugian yang ditimbulkan oleh BUMN, negara hanya menanggung sebatas saham yang dimiliki oleh negara dalam BUMN tersebut.³¹

3. Konsep Keuangan Negara yang Ideal

Berdasarkan ruang lingkup keuangan negara dalam peraturan perundang-undangan dan perspektif teori transformasi terhadap perluasan ruang lingkup tersebut, negara Indonesia diarahkan pada perumusan konsep keuangan negara yang selaras dengan prinsip konstitusional dan menjamin kepastian hukum. Sebab, Pasal 23 Ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memiliki penafsiran keuangan negara adalah APBN sehingga keuangan lainnya yang tidak terformat dalam APBN tidak disebut sebagai keuangan negara. Adanya pembatasan kekayaan negara dalam bentuk APBN merupakan tindakan administrasi negara untuk melegalisasi pemisahan hak dan kewajiban negara.³²

Lingkup keuangan negara berdasarkan ketentuan UUD NRI Tahun 1945 tersebut merupakan lingkup keuangan negara yang ideal karena mencerminkan hak dan kewajiban negara dalam mewujudkan tujuan bernegara.³³ APBN sebagai lingkup keuangan negara senada dengan pendapat Arifin P. Soeria Atmadja yang mengartikan keuangan negara dalam arti sempit sebagai APBN. Dari segi pertanggungjawaban, keuangan negara yang harus dipertanggungjawabkan oleh pemerintah adalah keuangan negara yang berasal dari APBN.

Dalam perdebatan akademis, Yusuf L. Iderawan mendefinisikan keuangan negara dikaitkan dengan pelaksanaan anggaran sehingga tidak mencakup keuangan daerah dan keuangan perusahaan-perusahaan negara. Senada dengan hal tersebut, Harus Alrasyid berpendapat istilah keuangan negara yang tercantum dalam Undang-undang Dasar 1945 Pasal 23 Ayat (5) harus diartikan secara restriktif yaitu mengenai pelaksanaan APBN. Pendapat ini juga didukung oleh Wirjono Prodjodikoro yang menyatakan keuangan negara merupakan anggaran negara.³⁴

Sebagai suatu negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan hukum, dan menyelenggarakan pemerintahan negara berdasarkan konstitusi, keuangan negara harus sesuai dengan aturan pokok yang ditetapkan dalam UUD NRI Tahun 1945 yaitu APBN. Perluasan ruang lingkup keuangan negara dalam wujud lain di luar APBN bertentangan dengan asas umum dalam keuangan dan pertimbangan negara yaitu APBN sebagai dasar melakukan penerimaan (hak) dan pengeluaran (kewajiban) yang dinilai dengan uang.³⁵

Perlu adanya penerapan teori transformasi dalam memahami definisi keuangan negara, sehingga kerugian keuangan negara tidak meluas. Misalnya saja, kerugian BUMN bukanlah merupakan kerugian negara melainkan kerugian perusahaan sebagai badan privat. Perlu dipertegas bahwa keuangan negara adalah keuangan yang sepenuhnya menjadi hak atau kekayaan negara sebagai badan hukum dalam menjalankan fungsi-fungsi kenegaraan yakni APBN. Demikian pula dengan BUMN sebagai badan hukum privat yang mempunyai status kemandirian, memiliki keuangan dan kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan negara sebagai saham.

Selain itu, perlu pula dilakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keuangan negara mengenai batasan ruang lingkup keuangan negara sehingga tidak menimbulkan kerancuan dan ketidakpastian hukum, serta keimbangan bagi para penegak hukum dalam memutus perkara kerugian keuangan negara. Sebab, ketidakpastian terhadap pemahaman keuangan negara berpengaruh terhadap tanggung jawab negara atas kerugian keuangan negara. Ketidakpastian ini karena adanya diferensiasi mengenai konsep keuangan negara dalam peraturan perundang-undangan.

Keberagaman pandangan hukum terhadap status keuangan negara dalam BUMN berimplikasi pada sulitnya upaya menetapkan batasan yang pasti mengenai kerugian negara di lingkup BUMN, yang pada akhirnya menyulitkan ada tidaknya tindak pidana korupsi serta langkah penyelesaian tindak pidana korupsi di lingkup BUMN.

KESIMPULAN

Pengaturan keuangan negara dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia menunjukkan adanya perluasan makna yang signifikan. Keuangan negara tidak lagi dipahami secara terbatas sebagai APBN. Perluasan ini membentuk paradigma keuangan negara yang luas, menimbulkan paradoks hukum serta ketidakpastian, terutama dalam aspek pengelolaan, pertanggungjawaban, dan penentuan kerugian keuangan negara, yang berdampak langsung pada inkonsistensi penegakan hukum. Dalam perspektif teori transformasi, pemisahan atau penyerahan keuangan negara kepada subjek hukum lain merupakan tindakan hukum yang mengakibatkan perubahan status hukum

³¹ Arifin P. Soeria Atmadja dalam M. Beni Kurniawan, "Redefinisi Tanggung Jawab Negara dalam Kasus Kepailitan PT Istaka Karya Ditinjau dari Three Keywords Theory," *JIKH* 11 (November 2017): 255.

³² Yuli Indrawati, *Aktualisasi Hukum Keuangan Publik: In Memoriam Prof. Arifin P. Soeria Atmadja* (Bandung: Mujahid Press, 2014), hal. 381.

³³ Simatupang, *Determinasi...*, hal. 486.

³⁴ Wuisang, *Transformasi...*, hal. 3.

³⁵ Kevin D. Zega, "Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Metode Penelitian/Perhitungan Kerugian Negara dalam teori Hukum dan Peraturan Perundang-undangan," *MaPPI FHUI* 8: 3.



keuangan tersebut. Keuangan negara yang telah ditransformasikan seperti pada BUMN/BUMD atau keuangan daerah, tidak lagi berstatus sebagai keuangan negara, melainkan menjadi keuangan subjek hukum penerima dengan sistem pengelolaan, pertanggungjawaban, dan risiko yang berbeda dari APBN.

Oleh karena itu, konsep keuangan negara yang ideal harus kembali pada makna konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 23 UUD NRI Tahun 1945, yakni keuangan negara dalam arti sempit sebagai APBN. Penegasan batas ini penting untuk menjamin kepastian hukum, mencegah perluasan kerugian keuangan negara secara tidak proporsional, serta menghindari kerancuan dalam penegakan hukum.

DAFTAR PUSTAKA

- Anggara, Sahya. *Administrasi Keuangan Negara*. Bandung: CV Pustaka Setia, 2016.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekjen MK-RI, 2006.
- _____ . *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- Halim, A. Ridwan. *Hukum Perdata dalam Tanya Jawab*. Jakarta: Ghalia, 1985.
- HS, Salim. *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*. Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Imaniyati, Neni Sri. *Hukum Bisnis: Telaah tentang Pelaku dan Kegiatan Ekonomi*. Graha Ilmu: Yogyakarta, 2009.
- Indrawati, Yuli. *Aktualisasi Hukum Keuangan Publik: In Memoriam Prof. Arifin P. Soeria Atmadja*. Bandung: Mujahid Press, 2014.
- Tutik, Titik Triwulan. *Hukum Perdata dalam Sistem Hukum Nasional*. Jakarta: Prenada Media Grup, 2008.
- Zega, Kevin D. *Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Metode Penelitian/Perhitungan Kerugian Negara dalam teori Hukum dan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: MaPPI FHUI.
- Alrasyid, Harun. (1995). "Pengertian "Keuangan Negara." *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 25(2), 128-134.
- Attamimi, A. Hamid S. (1981). "Pengertian Keuangan Negara." *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 52(2), 231-239.
- Darmawan, Agus. (2020). "Pengelolaan BUMN Sebagai Transformasi Keuangan Publik Menjadi Keuangan Privat dalam Perspektif Hukum Keuangan Negara." *Jurnal Yustitia* 6(2), 119-134.
- Dinarjito, Agung. (2017) "Dampak Fiskal Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Bidang Nonpendidikan dan Nonkesehatan." *Kajian Ekonomi & Keuangan* 1(1), 26-41.
- Kurniawan, M. Beni. (2017). "Redefinisi Tanggung Jawab Negara dalam Kasus Kepailitan PT Istaka Karya Ditinjau dari Three Keywords Theory." *JIKH* 11(3), 249-261.
- Simatupang, Dian Puji Nugraha. (2021). "Determinasi Keuangan Negara Guna Mewujudkan Keadilan Sosial (Social Equity) Bagi Seluruh Rakyat Indonesia." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 51(2), 473-491.
- Utama, Zukra Budi. (2015). "Anomali Kebijakan Keuangan Negara dan Solusinya Melalui Perubahan Budaya Kerja di Lembaga Pengguna Anggaran." *Integritas* 1(1), 137-157.
- Wuisang, Ari. (2015). "Transformasi Keuangan Publik Menjadi Keuangan Perdata dalam Pendirian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) oleh Pemerintah." *Pakuan Law Review* 1(2), 1-32.
- Indonesia. *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Indonesia. *Undang-undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. UU No. 19 Tahun 1999. LN Nomor 140 Tahun 1999. TLN Nomor 3874.
- Indonesia. *Undang-undang tentang Keuangan Negara*. UU No. 17 Tahun 2003. LN Nomor 47 Tahun 2003. TLN 4286.
- Indonesia. *Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara*. UU No. 19 Tahun 2003. LN 70 Tahun 2003. TLN Nomor 4297.
- Indonesia. *Undang-undang tentang Perbendaharaan Negara* UU No. 1 Tahun 2004. LN Nomor 5 Tahun 2004. TLN Nomor 4355.
- Indonesia. *Undang-undang tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara*. UU No. 15 Tahun 2004. LN 66 Nomor Tahun 2004. TLN 4400.
- Indonesia. *Undang-undang tentang Badan Pemeriksa Keuangan*. UU No. 15 Tahun 2006. LN Nomor 85 Tahun 2006. TLN Nomor 4654.