

TESIS

**KEPASTIAN HUKUM TENTANG STATUS KEUANGAN
NEGARA DI LINGKUNGAN BUMN PERSERO
DAN IMPLIKASINYA
TERHADAP MASALAH KERUGIAN NEGARA
DALAM PENYELESAIAN TINDAK PIDANA KORUPSI**



AGUSTINUS FERDINANDUS PASKALINO DADI

No. Mhs.: 09.1327 / PS / MIH


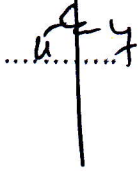
**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA
2011**



UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

PERSETUJUAN TESIS

Nama : AGUSTINUS F. PASKALINO DADI
Nomor Mahasiswa : 09.1327/PS/MIH
Konsentrasi : Hukum Tata Negara
Judul : Kepastian Hukum Tentang Status Keuangan Negara di
Lingkungan BUMN Persero dan Implikasinya Terhadap Masalah
Kerugian Negara dalam Penyelesaian Tindak Pidana Korupsi

Nama Pembimbing	Tanggal	Tanda Tangan
1. Dr. W. Riawan Tjandra, SH., M.Hum.	17/1/2011	
2. St. Harum Pujiarto SH., M.Hum.	17/1/2011	



UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

PENGESAHAN TESIS

Nama : AGUSTINUS F. PASKALINO DADI
Nomor Mahasiswa : 09.1327/PS/MIH
Konsentrasi : Hukum Tata Negara
Judul : Kepastian Hukum Tentang Status Keuangan Negara di Lingkungan BUMN Persero dan Implikasinya Terhadap Masalah Kerugian Negara dalam Penyelesaian Tindak Pidana Korupsi

Nama Penguji	Tanggal	Tanda Tangan
(Ketua) 1. Dr. W. Riawan Tjandra, SH., M.Hum.	28/2/2011	
(Sekretaris) 2. St. Harum Pujiarto SH., M.Hum.	25/2/2011	
(Anggota) 3. Dr. St. Mahendra Soni Indriyo, SH., M.Hum.	1/2/2011	

 Program Studi

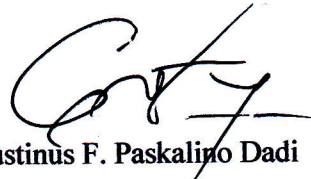
PROGRAM
B. Bababang Riyanto, SH., M. Hum.

PERNYATAAN

Dengan ini penulis menyatakan bahwa tesis dengan judul: Kepastian Hukum Tentang Status Keuangan Negara di Lingkungan BUMN Persero dan Implikasinya terhadap Masalah Kerugian Negara dalam Penyelesaian Tindak Pidana Korupsi adalah benar-benar hasil karya penulis sendiri, dan bukan merupakan duplikasi dari karya tulis orang lain yang telah ada sebelumnya. Seluruh kutipan yang berasal dari literatur, makalah, peraturan perundang-undangan dan *website* telah dicantumkan sumbernya. Jika di kemudian hari ditemukan adanya ketidaksesuaian fakta dengan pernyataan ini, maka penulis bersedia menerima segala konsekuensi akademis dan hukum sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Yogyakarta, 1 Februari 2011

Penulis



Agustinus F. Paskalino Dadi

INTISARI

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji, mengevaluasi dan menganalisis tentang kepastian hukum tentang status yuridis keuangan negara di lingkungan BUMN Persero dan implikasinya terhadap masalah kerugian negara dalam penyelesaian tindak pidana korupsi dan untuk menemukan pengaturan yang seharusnya digunakan (*das sollen*) berkaitan dengan status yuridis keuangan negara di lingkungan BUMN Persero dan implikasinya terhadap masalah kerugian negara dalam tindak pidana korupsi. Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yang menggunakan pendekatan perundang-undangan, sejarah hukum dan politik hukum. Hasil penelitian menemukan bahwa *pertama*, hukum positif seperti UUD 1945 dan paket undang-undang keuangan negara telah memberikan kepastian hukum tentang status keuangan negara di lingkungan BUMN Persero sebagai *keuangan negara*, demi menciptakan mekanisme tata kelola dan pertanggungjawaban keuangan negara yang akuntabel, transparan, penuh kehati-hatian, yang pada akhirnya akan menciptakan kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Konsekuensinya, segala pengaturan hukum yang berbeda dan menimbulkan keraguan harus tetap mengacu pada ketentuan dalam UUD 1945 dan paket undang-undang keuangan negara. *Kedua*, pengaturan tentang status keuangan negara di lingkungan BUMN Persero sebagai keuangan negara membawa implikasi bahwa direksi dan komisaris BUMN Persero dapat dikenai tuntutan pidana korupsi (selain perdata dan administrasi) jika dalam pengelolaan keuangan negara di lingkungan BUMN Persero, keputusan dan tindakannya memenuhi unsur-unsur delik yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, tanpa harus dibuktikan terlebih dahulu ada tidaknya kerugian negara yang diakibatkan oleh keputusan dan tindakan tersebut. Hal ini didasarkan pada *good will* untuk menyelamatkan keuangan negara demi meningkatkan pertumbuhan perekonomian negara dan kesejahteraan seluruh rakyat.

Kata-kata kunci: status keuangan negara, BUMN Persero, kerugian negara, tindak pidana korupsi.

ABSTRACT

This Research aims to study, evaluate and analyze the legal certainty about the legal status of public finance in BUMN Persero and its implication for the public financial loss problem in solving corruption, and to find the rule mechanism which ought to be used (*das sollen*) in relating to legal status of public finance in BUMN Persero and its implication for the public financial loss problem in solving the corruption. The kind of this research is normative research, by using the statute approach, legal historical approach and legal political approach. This research found that *the first*, Indonesian law, especially UUD 1945 and the set of public finance statutes have given legal certainty that the finance of BUMN Persero is *Public Finance*. Those rules will create accountability, transparency, carefulness in management and responsibility mechanism of public finance that oriented to prosperity of all Indonesian people. Because of that, all rules of public finance in BUMN Persero should be based on UUD 1945 and the set of public finance statutes. *The second*, the rule about legal status of the finance in BUMN Persero as *Public Finance* implicate for the law condition that director and commissary of BUMN Persero can be prosecuted by corruption criminal prosecution (besides of administrative and civil mechanism), if their decisions and acts have violated the rules in Article 2 subsection (1) and Article 3 of *UU No. 31 Tahun 1999 jo. UU No. 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi* on formal offense, without have to prove the existence of public financial loss before as the impact of their decisions and acts. Legal spirit of those rules is the good will to protect the public finance in order to be managed for the growth of public economy and prosperity of all Indonesian people.

Key words: public finance status, BUMN Persero, loss of public finance, corruption.

KATA PENGANTAR

Syukur dan madah pujian berlimpah penulis persembahkan kepadaMu Allah Tritunggal Maha Kudus, Bapa, Putera dan Roh Kudus, atas segala berkat, rahmat dan kebaikan yang telah diberikan kepada penulis sehingga penulis dapat melakukan penelitian ilmiah, mengumpulkan serta menyusun hasil penelitian tersebut dalam bentuk tesis ini. Tesis ini dibuat sebagai salah satu syarat akademik guna memperoleh gelar *Magister Humaniora* pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

Tesis dengan judul Kepastian Hukum tentang Status Keuangan Negara di Lingkungan BUMN Persero dan Implikasinya terhadap Masalah Kerugian Negara dalam Penyelesaian Tindak Pidana Korupsi berangkat dari keprihatinan intelektual penulis terhadap adanya sejumlah pendapat hukum tentang status keuangan negara di Lingkungan BUMN Persero yang dapat berdampak buruk terhadap tingkat akuntabilitas, transparansi, responsibilitas dan kehati-hatian dalam pengelolaan keuangan negara di lingkungan BUMN Persero. Uang negara yang disertakan sebagai modal BUMN persero tidak dimaknai lagi sebagai keuangan negara yang harus dikelola demi kepentingan rakyat dan dipertanggungjawabkan kepada rakyat dalam proses pengelolaannya. Akibatnya, kerugian negara dari aktivitas BUMN Persero terus meningkat dan mesti ditanggung oleh negara. Kenyataan ini diperburuk dengan makin meningkatnya tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh direksi dan komisaris sehubungan dengan pengelolaan

keuangan negara di lingkungan BUMN Persero. BUMN Persero yang seharusnya memberi sumbangan bagi pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan rakyat dengan mengelola keuangan negara, malah mengeruk keuangan negara dan menjadikan negara bagai sapi perah.

Keberhasilan penulis dalam menyelesaikan pendidikan Magister Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta ini tidak terlepas dari bantuan, dukungan dan motivasi dari pelbagai pihak. Oleh karena itu, perkenankan penulis menyampaikan limpah terima kasih kepada Dr. W. Riawan Tjandra, SH. M.Hum. dan St. Harum Pudjiarto, SH. M.Hum selaku dosen pembimbing yang dengan sabar, setia dan cermat mendampingi dan membimbing penulis sejak pengajuan proposal tesis hingga akhir penulisan tesis ini. Penulis juga menghaturkan limpah terima kasih yang tulus kepada:

1. Rektor Universitas Atma Jaya Yogyakarta yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk belajar dan menimba ilmu;
2. Dr. W. Riawan Tjandra, SH. M.Hum., Direktur Program Pascasarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta dan B. Bambang Riyanto S.H. M. Hum; Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta yang telah memperhatikan dan memberikan pelayanan kemahasiswaan kepada penulis selama proses pendidikan;
3. Dr. Y. Sari Murti, SH. M.Hum., Dekan Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk belajar, menimba ilmu dan menggunakan perpustakaan;

4. Dr. W. Riawan Tjandra, SH. M.Hum. sebagai Ketua Tim Penguji Tesis, St. Harum Pudjiarto, SH. M.Hum. dan Dr. St. Mahendra Soni Indriyo, SH. M.Hum., masing-masing sebagai anggota Tim Penguji Tesis yang telah memberikan saran dan petunjuk dalam perbaikan dan penyempurnaan tesis ini;
5. Para bapak ibu dosen pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta yang telah membagi pengetahuannya dan memberikan dorongan selama penulis mengikuti perkuliahan, dan seluruh staf Administrasi Program Pascasarjana yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan studi;
6. Menteri Keuangan Republik Indonesia, Menteri Negara BUMN Republik Indonesia, Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia, Ketua Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, yang telah mengizinkan penulis untuk melakukan penelitian dan wawancara di instansi masing-masing, secara khusus nara sumber dari masing-masing instansi yang telah meluangkan waktu dan tenaga serta pikiran untuk memberikan pendapat kepada penulis, antara lain: Prof. Erman Rajagukguk, SH. LL.M. Ph.D. Sugeng Lestariyadi, SH., Yogi Sayogi dan Rini Afriyanti, SH.;
7. Rekan-rekan seperjuangan di Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Ferdinand J. Labatar, Arimawan Bayuaji, Agnes Dorotji Rema, Matheus S. Aji, Ria Borami, Ruth Rumbiak yang selalu setia bersama penulis berdiskusi, membagi suka dan duka, dan memberikan motivasi;

8. Bapak Nicolaus Ngoi, BA., Mama Maximiliana Alfonsa S. Ag., Adik Fransiskus Kristianus B. Dadi dan Maria G. Koban, yang telah memberikan perhatian, kasih sayang, dukungan dan doa buat penulis dalam menyelesaikan tesis dan studi di universitas ini;
9. Mereka yang selalu memberikan kasih dan cinta serta dukungan dalam kebersamaan yang penuh persaudaraan, penuh motivasi dan doa bagi penulis dalam menimba ilmu dan menyelesaikan tesis ini, antara lain Hironima N. Fitri, Ermalindus Sonbay, Paulus Wake, John Laba, Kristian Sera, Frid Dari, Inyo Soro, Wigbertus Jo, Dedi Dhosa, Linda Pati, Arning Pati, Apriliana M. Radja, Maria A. Londa, Eme Florentina, Sari Mayasari, Melky Radja, Armin Pera, Andre Dhoke, Sun Atapunang, Yosi Mangi dan Anan Silaonang;
10. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, yang dengan caranya masing-masing telah mendukung penulis dalam menyelesaikan studi dan tulisan ini.

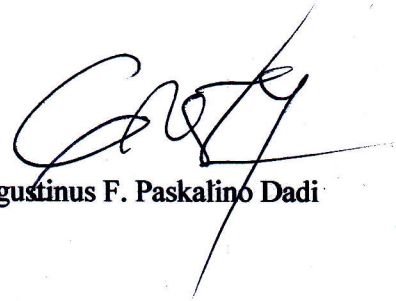
Terhadap semuanya ini, penulis hanya berdoa semoga Allah Tritunggal Yang Maha Kudus, Bapa Putera dan Roh Kudus; membalas semua kebaikan saudara/i dan memberkati saudara/i dalam seluruh aktivitas, harapan dan cita-cita. Allah itu Maha Tahu dan penulis percaya Ia akan membuat segala sesuatu indah pada waktunya terutama dalam diri saudara/i semua.

Akhirnya penulis menyadari bahwa hidup ini adalah suatu ziarah pencaharian tanpa henti, sehingga eksplorasi intelektual tidak boleh usai dengan

diselesaikannya tesis ini. Tesis ini adalah titik berangkat untuk suatu pencaharian dan penemuan intelektual yang lebih mendalam lagi di kemudian hari. Karena itu penulis mengharapkan masukan dan kritikan dari semua pihak yang membaca tulisan ini demi penyempurnaan dan penemuan yang lebih spektakuler, dan demi membantu mewujudkan pengelolaan keuangan negara yang terarah pada pencapaian kesejahteraan rakyat.

Yogyakarta, 1 Februari 2011

Penulis



Agustinus F. Paskalino Dadi

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PERSEMBAHAN	
HALAMAN PERSETUJUAN DOSEN PEMBIMBING.....	i
HALAMAN PENGESAHAN TIM PENGUJI.....	ii
HALAMAN PERNYATAAN.....	iii
INTISARI.....	iv
ABSTRACT.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR TABEL.....	xiii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xiv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	12
C. Batasan Masalah.....	13
D. Keaslian Penelitian.....	14
E. Manfaat Penelitian.....	16
F. Tujuan Penelitian.....	19
BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI.....	20
A. TINJAUAN PUSTAKA.....	20
1. Tinjauan Umum Tentang Keuangan Negara.....	20
a. Pengertian Keuangan Negara.....	20
b. Hak dan Kewajiban Negara dalam Hal Keuangan Negara.....	23
c. Ruang Lingkup Keuangan Negara.....	23
d. Sejarah Perkembangan Hukum Keuangan Negara.....	24
2. Tinjauan Umum Tentang Tindak Pidana Korupsi.....	27
a. Pengertian Tindak Pidana Korupsi.....	27
b. Klasifikasi Tindak Pidana Korupsi.....	30
c. Faktor Penyebab Korupsi.....	32
d. Akibat Korupsi.....	33
3. Tinjauan Umum Tentang Kerugian Keuangan Negara.....	35
a. Pengertian Kerugian Keuanga Negara.....	35
b. Disposisi Kerugian Keuangan Negara.....	36
4. Tinjauan Umum tentang BUMN.....	37
a. Pengertian BUMN.....	37
b. Dasar Filosofis BUMN di Indonesia.....	39
5. Tinjauan Umum Tentang Kepastian Hukum.....	41
B. LANDASAN TEORI.....	44
1. Teori Negara Hukum dan Negara Kesejahteraan.....	44
2. Teori Utilitarianisme.....	51
BAB III METODE PENELITIAN.....	54

A. JENIS PENELITIAN	54
B. PENDEKATAN PENELITIAN.....	56
C. SUMBER PENELITIAN HUKUM	57
D. ANALISIS HUKUM.....	62
BAB IV KEPASTIAN HUKUM TENTANG STATUS KEUANGAN NEGARA DI LINGKUNGAN BUMN PERSERO DAN IMPLIKASINYA TERHADAP MASALAH KERUGIAN NEGARA DALAM PENYELESAIAN TINDAK PIDANA KORUPSI	75
A. KEPASTIAN HUKUM TENTANG STATUS KEUANGAN NEGARA DI LINGKUNGAN BUMN PERSERO.....	75
1. Makna Keuangan Negara Dalam UUD 1945 dan Paket Perundang-Undangan tentang Keuangan Negara.....	75
2. Kepastian tentang Status Keuangan Negara di Lingkungan BUMN Persero	88
a. Keuangan Negara dan Keuangan BUMN Persero dalam Konteks Penyertaan Modal Negara	89
b. Keuangan Negara di Lingkungan BUMN Persero Ditinjau dari Aspek Pengelolaan	97
c. Keuangan Negara di Lingkungan BUMN Persero Ditinjau dari Aspek Audit atau Pengawasan.....	100
d. Fatwa MA tentang penghapusan Piutang Negara dalam Konteks Paket Peraturan Perundang- Undangan Keuangan Negara.....	104
B. IMPLIKASI STATUS KEUANGAN NEGARA DI LINGKUNGAN BUMN PERSERO TERHADAP MASALAH KERUGIAN NEGARA DALAM PENYELESAIAN TINDAK PIDANA KORUPSI	110
1. Konektivitas Kerugian Negara dan Kerugian BUMN Persero.....	110
2. Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi....	113
3. Mekanisme Penyelesaian Kerugian Keuangan Negara dan Kerugian Persero.....	120
4. Implikasi status Keuangan Negara di Lingkungan BUMN Persero Terhadap Masalah Kerugian Negara dalam Penyelesaian Tindak Pidana Korupsi.....	128
BAB V PENUTUP	143
A. KESIMPULAN.....	143
B. SARAN	146
DAFTAR PUSTAKA	149
LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Perbandingan Pendapat Hukum tentang Makna Keuangan Negara dalam UUD 1945 Naskah Asli.....	79-80
Tabel 2. Perbandingan Pengaturan Keuangan Negara dalam UUD 1945 Sebelum Amandemen dan Sesudah Amandeme.....	81-83
Tabel 3. Statistik Jumlah BUMN Tahun 2002-2009.....	130
Tabel 4. Statistik 10 Besar BUMN Laba Tahun 2008-2009.....	131
Tabel 5. Statistik 10 Besar BUMN Rugi Tahun 2008-2009.....	132

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1. Laporan Realisasi APBN Untuk Periode Yang Berakhir Sampai Dengan 31 Desember 2009 dan 2008.

Lampiran 2. Neraca Keuangan Pemerintah Pusat Per 31 Desember 2009 dan 2008.

Lampiran 3. Laporan Arus Kas Pemerintah Pusat Untuk Periode Yang Berakhir Sampai Dengan 31 Desember 2009 dan 2008.

