

ASPEK HUKUM PENGATURAN PENYERTAAN MODAL NEGARA KEPADA LEMBAGA KEUANGAN INTERNASIONAL

AGNI MAHESA*

ABSTRAK

Seiring dengan keterlibatan pemerintah dalam keanggotaan Lembaga Keuangan Internasional, Pemerintah dituntut untuk memberikan kontribusi sesuai dengan article of agreement pembentukan Lembaga Keuangan Internasional tersebut. Kontribusi yang diberikan kepada Lembaga Keuangan Internasional tersebut dilakukan dalam bentuk penyertaan modal negara. Permasalahan yang dihadapi adalah penyertaan modal negara dari sisi pembiayaan keuangan negara selalu dikaitkan dengan penerbitan Peraturan Pemerintah sebagai instrumen hukum pemisahan kekayaan negara. Namun demikian, tidak ada satupun peraturan perundang-undangan (regeling) yang mengatur secara khusus dan spesifik mengenai pelaksanaan penyertaan modal negara kepada Lembaga Keuangan Internasional termasuk perlunya penerbitan Peraturan Pemerintah. Hal ini tentu mengakibatkan kebingungan dalam pelaksanaan penyertaan modal negara kepada Lembaga Keuangan Internasional. Siapa pihak yang berwenang, instrumen hukum apa yang diperlukan dalam penyertaan modal negara kepada Lembaga Keuangan Internasional merupakan hal yang harus dikaji demi tertibnya administrasi keuangan negara. Pelaksanaan penyertaan modal negara juga harus dilakukan dengan amanah, karena modal yang diberikan merupakan amanah Pemerintah yang dititipkan untuk dikelola dengan benar guna mencapai tujuan negara yaitu terciptanya kesejahteraan rakyat.

Kata Kunci : Aspek Hukum, Penyertaan Modal, Lembaga Keuangan Internasional

LEGAL ASPECT OF CAPITAL STIPULATION SETTLEMENT TO INTERNATIONAL FINANCIAL INSTITUTIONS

ABSTRACT

Along with the government's involvement in membership of International Financial Institutions, the Government is required to contribute in accordance with the article of agreement of the establishment of the International Financial Institution. Contribution given to Lemhaga Finance International is done in the form of state capital participation. The problem faced is the participation of state capital from the side of state finance financing is always associated with the issuance of Government Regulation as a legal instrument of separation of state assets. However, none of the specific and specific regulatory or regulatory regulations concerning the implementation of state equity participation to the International Financial Institution includes the need for the issuance of a Government Regulation. This certainly led to confusion in the implementation of state capital participation to the International Financial Institutions. Who are the

*Bekerja sebagai ASN pada Biro Hukum Kementerian Keuangan email : agni.gozagni@gmail.com

competent authorities, what legal instruments are required in the participation of state capital to the International Financial Institution is a matter that must be studied for orderly administration of state finance. Implementation of state equity participation must also be done with a mandate, because the given capital is the mandate of the Government entrusted to be managed properly in order to achieve the goal of the creation of people's welfare state.

Keywords: *Legal Aspects, Equity Participation, International Financial Institutions*

I. PENDAHULUAN

Seiring dengan pesatnya perkembangan aktivitas perekonomian global, Pemerintah Republik Indonesia terlibat dalam beberapa kerjasama internasional dengan organisasi internasional termasuk pada Lembaga Keuangan Internasional. Saat ini Indonesia telah menjadi negara anggota pada beberapa Lembaga Keuangan Internasional di antaranya yaitu *International Banking for Reconstruction and Development (IBRD)*, *International Development Association (IDA)*, *International Finance Corporation (IFC)*, *Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA)*, dan *International Central for Solution Investment Dispute (ICSID)*, *International Monetary Fund (IMF)*, *Asian Development Bank (ADB)*, dan *Islamic Development Bank (IDB)*.

Keanggotaan Indonesia pada beberapa organisasi internasional termasuk Lembaga Keuangan Internasional bukan hanya berpengaruh bagi posisi dan hubungan kenegaraan Indonesia baik secara ekonomi, sosial, dan politik di kancah dunia Internasional tetapi juga memiliki pengaruh domestik khususnya pada anggaran negara. Hal tersebut terjadi mengingat kerjasama yang dibangun secara serta merta memerlukan pendanaan untuk membiayai aktivitas dan tugas-tugas organisasi tersebut.

Keikutsertaan Pemerintah Republik Indonesia dalam suatu lembaga keuangan internasional membawa konsekuensi keharusan Pemerintah untuk melaksanakan isi perjanjian internasional yang mendasari pembentukan masing-masing LKI yang biasanya tertuang dalam suatu *article of agreement* termasuk yang termasuk di dalamnya adalah keharusan Pemerintah memberikan kontribusi berupa penyertaan modal kepada Lembaga Keuangan Internasional bersangkutan. Saat ini terdapat permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Indonesia terkait dengan keanggotaannya pada Lembaga Keuangan Internasional dari aspek keuangan negara yaitu dasar hukum dari pemberian kontribusi Negara kepada Lembaga Keuangan Internasional.

Kontribusi Indonesia pada suatu Lembaga Keuangan Internasional digunakan baik sebagai *initial payment* (modal awal) maupun sebagai *capital increase* (penambahan modal). Adapun pembayaran penyertaan modal tersebut secara umum dapat dibagi menjadi dua, yaitu:

- a. Penambahan modal langsung sesuai komitmen pemerintah terhadap Lembaga Keuangan Internasional.
- b. Pelunasan promissory note terkait dengan penambahan modal yang telah diterbitkan oleh pemerintah sebelumnya.

Berbeda dengan organisasi internasional lainnya, Lembaga Keuangan Internasional dalam menjalankan tugasnya dilakukan berdasarkan komitmen negara anggota berupa penyertaan modal dan bukan dalam bentuk iuran yang bersifat belanja hibah. Besar kecilnya jumlah penyertaan modal tersebut akan berdampak pada posisi tawar dan kedudukan suatu negara dalam Lembaga Keuangan Internasional yang diikutinya, seperti dalam pengusulan program, hak suara maupun dalam pembagian dividen dalam hal pembagian dividen dikenal dalam Lembaga Keuangan Internasional bersangkutan.

Keterlibatan Pemerintah dalam keanggotaan Lembaga Keuangan Internasional sebenarnya telah berlangsung lama. Dalam kurun waktu tersebut penyetoran dana pemberian kontribusi Negara pada Lembaga Keuangan Internasional dicatat dan diakui sebagai suatu iuran yang bersifat belanja. Eksekusi penyetoran dana pada Lembaga Keuangan Internasional menjadi dilema tersendiri dengan berlakunya Peraturan Menteri keuangan Nomor 171/PMK.05/2007 tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Pusat sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 233/PMK.05/2011 yang kemudian dikuatkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Sistem Akuntansi Pemerintah.

Terbitnya kedua peraturan tersebut menyebabkan terjadinya reklasifikasi akun pencatatan dimana penyertaan modal Negara kepada Lembaga Keuangan Internasional diklasifikasikan sebagai investasi permanen jangka panjang yang harus dibayarkan melalui pos pembiayaan dan bukan pos belanja. Di sisi lain, terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Sistem Akuntansi Pemerintah dan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 171/PMK.05/2007 Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Pusat sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 233/PMK.05/2011 ditujukan untuk menyesuaikan pencatatan pengeluaran negara sesuai dengan kaidah sistem

akuntansi yang belaku universal. Terjadinya reklasifikasi akun pencatatan tersebut, menyebabkan penyetoran dana Pemerintah pada Lembaga Keuangan Internasional berubah sifat menjadi penyertaan modal negara.

Permasalahan yang dihadapi adalah penyertaan modal negara dari sisi pembiayaan selalu dikaitkan dengan penerbitan Peraturan Pemerintah sebagai instrumen hukum pemisahan kekayaan negara. Namun demikian, sampai dengan saat ini ketentuan mengenai Penyertaan Modal Negara pada Lembaga Keuangan Internasional belum diatur secara tegas, sehingga ditemui beberapa permasalahan yang timbul disebabkan belum adanya payung hukum yang jelas terhadap proses penyertaan modal negara pada Lembaga Keuangan Internasional.

Secara teknis dapat dijelaskan bahwa penyertaan modal negara pada Lembaga Keuangan Internasional selama ini dikeluarkan melalui pos belanja dalam APBN bukan melalui pos pembiayaan sehingga tidak diterbitkan Peraturan Pemerintah. Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang dimaksud dengan belanja negara adalah kewajiban pemerintah pusat yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Sedangkan yang dimaksud dengan pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun tahun anggaran berikutnya. Sedangkan penyertaan modal negara dilakukan oleh Pemerintah melalui pos pembiayaan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Dan selama ini, penyertaan modal negara hanya dapat dilakukan dengan penerbitan suatu instrumen hukum berupa Peraturan Pemerintah.

Dalam struktur penganggaran negara maupun sistem pencatatan akuntansi yang berlaku umum termasuk yang digunakan dalam pencatatan keuangan negara, belanja dengan Pembiayaan memang memiliki perbedaan dimana karakteristik dari belanja lebih bersifat habis pakai sedangkan pembiayaan bersifat akan diterima kembali di masa yang akan datang sehingga meskipun secara wujud telah berpindah pengelolaan dan penguasaannya namun demikian terhadap uang yang dikeluarkan dari pos Pembiayaan harus tetap dicatat sebagai bagian kekayaan yang dimiliki dari suatu entitas. Berdasarkan latar belakang tersebut, maka dalam hal ini terdapat beberapa permasalahan yang terjadi, yakni

- a. Bagaimana konsepsi penyertaan modal negara secara umum?
- b. Bagaimana pelaksanaan penyertaan modal negara kepada Lembaga Keuangan

Internasional?

II. PEMBAHASAN

A. Konsepsi Penyertaan Modal Negara

1. Pengertian Penyertaan Modal Negara

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, Negara sebagai subjek hukum dapat bertindak dalam lapangan hukum publik sebagai subjek hukum publik maupun bertindak dalam lapangan hukum perdata sebagai subjek hukum perdata (badan hukum). Pada prinsipnya proses penyertaan modal negara merupakan suatu tindakan hukum yang tidak hanya berkaitan aspek hukum keuangan negara (hukum publik), namun juga aspek hukum lainnya seperti aspek hukum perdata (perusahaan).

Tindakan penyertaan modal dalam lapangan hukum perdata misalnya telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Adapun dalam konteks Keuangan Negara, tindakan penyertaan modal negara kepada suatu badan hukum secara umum tunduk pada undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, telah didefinisikan pengertian mengenai penyertaan modal negara yaitu 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. Definisi yang hampir sama juga dapat ditemukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah yang mendefinisikan penyertaan modal negara sebagai berikut.

“Penyertaan Modal adalah bentuk Investasi Pemerintah pada Badan Usaha dengan mendapat hak kepemilikan, termasuk pendirian Perseroan Terbatas dan/atau pengambilalihan Perseroan Terbatas.”

Dalam konteks pengertian menurut Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah, pengertian penyertaan modal lebih luas dari pengertian yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara mengingat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah definisi penyertaan modal termasuk kepada Perseroan Terbatas, penggunaan

frasa “termasuk” memberikan penafsiran bahwa penyertaan modal negara dapat dilakukan kepada selain Perseroan Terbatas.

Namun demikian, penyertaan modal dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah tidak secara rinci mengatur mengenai penyertaan modal namun lebih menekankan pada aspek teknis pelaksanaan investasi pemerintah lainnya yang bersifat non permanen seperti penerbitan obligasi, pemberian pinjaman, dan instrumen keuangan lainnya yang berbentuk investasi portofolio.

Pada saat negara melakukan penyertaan modal negara untuk memisahkan kekayaannya baik untuk pendirian BUMN maupun penambahan modal pada BUMN yang dananya berasal dari APBN, Negara akan menerbitkan suatu instrumen hukum. Pada saat pengalokasian dalam APBN, penyusunan hingga pengundangan instrumen hukum tersebut, negara masih bertindak dalam ranah lapangan hukum publik/keuangan negara. Namun ketika negara menyampaikan kehendaknya di hadapan notaris, membuat perjanjian kepada Direksi, dan lainnya maka seketika itu juga negara tunduk pada hukum perdata dan kedudukan negara adalah sebagai subjek hukum perdata biasa. (Arifin. P. Soeria Atmadja: xx-xxi)

Adanya pengaturan dalam dua rezim hukum tersebut, menyebabkan persinggungan pengaturan dalam pelaksanaan penyertaan modal yang menandakan terjadinya transformasi hukum. Konsepsi penyertaan modal negara tersebut sejalan dengan doktrin hukum mengenai badan hukum dimana diatur syarat-syarat suatu badan hukum antara lain:

- a. Mempunyai tujuan tentu;
- b. Adanya harta kekayaan yang terpisah;
- c. Mempunyai kepentingan sendiri; dan
- d. Organisasi yang teratur.

Adanya syarat pemisahan kekayaan tersebut bertujuan untuk memberikan jaminan kepada pihak ketiga yang akan melakukan hubungan hukum dengan badan hukum tersebut. Meskipun penyertaan modal kepada badan hukum itu berasal dari para anggotanya, namun pengelolaan harta kekayaan badan hukum tersebut telah benar-benar terpisah dengan harta kekayaan anggota badan hukum tersebut.

Dalam hal ini, perbuatan hukum yang dilakukan oleh badan hukum, seharusnya tidaklah mempengaruhi dan mempunyai akibat hukum dengan para anggota. Begitupun

setiap perbuatan hukum yang dilakukan oleh anggota Badan Hukum, tidaklah mempengaruhi dan mempunyai akibat hukum kepada badan hukum.

Hal ini mengingat telah terjadi perubahan status hukum atas yang sebelumnya dimiliki dan dikelola oleh anggota badan hukum tersebut untuk kemudian selanjutnya dikelola oleh badan hukum secara terpisah. Definisi penyertaan modal negara tersebut meskipun secara legal formal ditujukan kepada Badan Usaha Milik Negara namun demikian secara substansi filosofi dapat menjadi acuan dan pedoman di lapangan hukum untuk menjadi model bagi penyertaan modal negara pada objek badan hukum lainnya.

Hal ini dapat dilihat pada penyertaan modal negara yang dilakukan oleh Pemerintah kepada badan hukum publik seperti Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia, Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, dan Lembaga Penjamin Simpanan. Meskipun menggunakan istilah yang berbeda, penyertaan modal negara secara esensi dilakukan pula oleh Pemerintah dengan sebutan yang beragam. Dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial disebutkan bahwa aset Badan Penyelenggara Jaminan Sosial bersumber dari:

- a. Modal awal dari Pemerintah, yang merupakan kekayaan negara yang dipisahkan dan tidak terbagi atas saham;
- b. Hasil pengalihan aset Badan Usaha Milik Negara yang menyelenggarakan program jaminan sosial;
- c. Hasil pengembangan aset BPJS;
- d. Dana operasional yang diambil dari Dana Jaminan Sosial; dan/atau
- e. Sumber lain yang sah sesuai dengan peraturan

Disebutkan pula dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial bahwa BPJS adalah badan hukum publik berdasarkan Undang-Undang tersebut. Pada Lembaga Penjamin Simpanan, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjaminan Simpanan mengatur mengenai permodalan LPS sebagai berikut.

- a. Modal awal LPS ditetapkan sekurang-kurangnya Rp 4.000.000.000.000,00 (empat triliun rupiah) dan sebesar-besarnya Rp 8.000.000.000.000,00 (delapan triliun rupiah).
- b. Kekayaan LPS merupakan aset negara yang dipisahkan.
- c. LPS bertanggung jawab atas pengelolaan dan penatausahaan semua asetnya.

Dalam pasal 2 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Pembiayaan Simpanan disebutkan bahwa LPS adalah badan hukum.

Selanjutnya dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009 tentang Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia, diatur mengenai permodalan sebagai berikut.

- a. Modal awal LPEI ditetapkan paling sedikit Rp 4.000.000.000.000,00 (empat triliun rupiah).
- b. Modal merupakan kekayaan negara yang dipisahkan dan tidak terbagi atas saham.
- c. Dalam hal modal LPEI menjadi berkurang dari Rp 4.000.000.000.000,00 (empat triliun rupiah), Pemerintah menutup kekurangan tersebut dari dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara berdasarkan mekanisme yang berlaku.
- d. Penambahan modal LPEI untuk menutup kekurangan modal tersebut ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Walaupun dalam ketiga Undang-Undang tersebut, istilah yang digunakan berbeda-beda, namun secara esensi dan frasa yang digunakan tidaklah jauh berbeda dengan istilah penyertaan modal negara yaitu adanya sejumlah uang dari APBN yang digunakan sebagai modal yang merupakan kekayaan atau aset negara yang dipisahkan.

Dengan melihat pada proses penyertaan modal negara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut, maka jelaslah bahwa yang dimaksud dengan penyertaan modal negara secara substansi adalah pemisahan kekayaan negara yang sebelumnya dikelola dengan mekanisme APBN yang tunduk dalam hukum publik (keuangan Negara) menjadi harta kekayaan badan hukum yang pengelolaannya tidak lagi tunduk pada mekanisme APBN, namun dikelola sesuai dengan hukum tersendiri baik perdata atau hukum yang secara khusus yang mengatur badan hukum itu. Penyertaan modal negara dapat ditujukan tidak hanya kepada perusahaan negara (BUMN) namun dapat diberikan pula kepada institusi atau lembaga lainnya sepanjang berbentuk badan hukum.

2. Bentuk Penyertaan Modal Negara

Bentuk penyertaan modal negara mengacu pula pada bentuk-bentuk penyertaan modal negara kepada BUMN. Hal tersebut mengingat proses penyertaan modal negara pada Badan Usaha Milik Negara selain telah memiliki regulasi peraturan perundang-undangan yang secara khusus dan rinci mengatur proses dan tahapan demi tahapannya, penyertaan modal negara pada Badan Usaha Milik Negara juga telah lazim dilakukan oleh Negara setiap tahunnya.

Meskipun undang-undang yang mengatur mengenai badan hukum publik juga terdapat pengaturan mengenai penyertaan modal negara, namun pengaturan yang ada tidak rinci dan komprehensif. Penyertaan modal negara pada ketiga badan hukum publik di atas dilakukan dalam bentuk dana segar atau tunai. Merujuk pada model penyertaan modal negara pada BUMN, bentuk penyertaan modal negara dapat dibedakan menjadi 3 bentuk yaitu:

- a. Penyertaan modal negara yang bersumber dari APBN;
- b. Penyertaan Modal negara yang berasal dari kapitalisasi cadangan; dan
- c. Penyertaan modal negara yang berasal dari sumber lainnya.

Untuk penyertaan modal negara yang bersumber dari APBN, dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pelaksanaan dan Penatausahaan Penyertaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas dijabarkan kembali menjadi 4 (empat) bentuk yaitu berupa:

- a. dana segar atau uang tunai;
- b. proyek-proyek yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- c. piutang negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas; dan/atau
- d. aset-aset negara lainnya.

Penyertaan modal negara berupa uang tunai yang berasal dari APBN dialokasikan terlebih dalam pos pembiayaan dalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang kemudian dituangkan dalam Undang-Undang APBN yang ditetapkan setiap tahunnya oleh Presiden bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Penyertaan modal negara yang berasal dari proyek-proyek yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara meliputi pula proyek yang dikelola oleh BUMN maupun instansi Pemerintah. Penetapan proyek tersebut menjadi Penyertaan Modal Negara harus dilakukan dengan memperhatikan kebutuhan BUMN dan hasil kajian, yang nilainya ditetapkan oleh Menteri Keuangan berdasarkan hasil perhitungan yang dilakukan oleh Menteri Keuangan, Menteri BUMN, dan Menteri Teknis yang membidangi BUMN bersangkutan.

Dalam rangka perhitungan atas nilai aset eks proyek tersebut, Menteri Keuangan dapat menunjuk penilai independen untuk melakukan penilaian dimaksud yang biayanya dibebankan kepada BUMN yang bersangkutan tanpa mengurangi nilai aset. Penyertaan modal negara yang berasal dari proyek yang dibiayai APBN mengacu pula pada aturan di bidang pengelolaan barang milik negara. Hal tersebut mengingat secara umum proyek yang dibiayai oleh APBN khususnya pada proyek-proyek yang diinisiasi, direncanakan, dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah baik Kementerian atau Lembaga Pemerintah Non Kementerian pada akhirnya akan menjadi barang milik negara. Penyertaan modal negara yang berasal dari piutang dalam hal ini meliputi piutang yang timbul baik berupa piutang pajak, maupun piutang lainnya yang bersumber dari penerusan pinjaman luar negeri. Dalam istilah bisnis, penyertaan modal negara yang berasal dari piutang dikenal dengan sebutan *convertable bond* atau *debt to equity swap*. (Data Wawancara: Biro Hukum Kementrian Keuangan: 2015).

Adapun penyertaan modal negara berupa aset-aset negara lainnya adalah aset negara yang tidak termasuk dalam kategori sebelumnya. Apabila aset negara lainnya yang akan dijadikan penyertaan modal negara belum direncanakan dalam APBN, maka pelaksanaannya harus mengikuti mekanisme APBN yaitu pencatatan nilai aset dimaksud dalam APBN sebagai penerimaan dan sekaligus dikeluarkan sebagai penyertaan modal negara.

Pada hakikatnya, penyertaan modal negara dari APBN selain dana segar dalam hal ini berupa barang milik negara, piutang, dan aset lainnya memiliki kesamaan konsepsi hukum dengan penyertaan modal yang dilakukan dalam konteks hukum perdata perusahaan yaitu adanya setoran modal yang dilakukan

dalam bentuk imbreng atau setoran non tunai sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Penggunaan penilai independen oleh Menteri keuangan dalam menilai aset yang akan dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN, sejalan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas yang mengharuskan adanya penilaian oleh ahli yang tidak terafiliasi dalam proses pelaksanaan imbreng saham.

3. Tata Cara Penyertaan Modal Negara

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, tata cara dan mekanisme penyertaan modal negara secara spesifik hanya diatur kepada BUMN saja. Adapun penyertaan modal negara kepada badan hukum lainnya, dalam praktiknya selalu mengacu pada tata cara dan mekanisme penyertaan modal negara yang dilakukan kepada BUMN.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas, penyertaan modal negara dapat digolongkan menjadi 3 jenis yaitu:

- a. Penyertaan modal negara untuk pendirian suatu badan hukum;
- b. Penambahan penyertaan modal negara;
- c. Pengurangan penyertaan modal negara.

Sebagaimana diatur pula dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, setiap penyertaan modal negara dalam rangka pendirian BUMN atau perseroan terbatas yang dananya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Selanjutnya, diatur pula bahwa setiap perubahan penyertaan modal negara yang berasal dari APBN baik berupa penambahan maupun pengurangan, termasuk perubahan struktur kepemilikan negara atas saham Persero atau perseroan terbatas, ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Untuk itu setiap kali akan dilakukan penyertaan modal negara kepada BUMN, Pemerintah harus menerbitkan Peraturan Pemerintah kepada BUMN bersangkutan.

Mengacu pada ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas, mekanisme pelaksanaan penyertaan modal negara sampai dengan terbitnya Peraturan Pemerintah secara garis besar dapat diuraikan sebagai berikut.

- a. Menteri BUMN dan menteri teknis yang membidangi BUMN tersebut mengajukan inisiatif rencana penyertaan modal negara kepada Menteri Keuangan.
- b. Rencana penyertaan modal negara tersebut dapat juga berasal dari Menteri Keuangan sendiri.
- c. Terhadap rencana penyertaan modal negara tersebut harus dilakukan pengkajian bersama yang dikoordinasikan oleh Menteri Keuangan terhadap penyertaan modal negara untuk pendirian BUMN atau oleh Menteri BUMN terhadap rencana penyertaan modal negara berupa penambahan atau pengurangan.
- d. Dalam proses pengkajian, dapat pula mengikutsertakan menteri lain dan/atau pimpinan instansi lain yang dianggap perlu atau menggunakan konsultan independen.
- e. Jika berdasarkan pengkajian terhadap inisiasi dan rencana penyertaan modal negara tersebut, diperoleh hasil bahwa hal tersebut layak dilakukan, maka Menteri Keuangan menyampaikan usul penyertaan modal negara dimaksud kepada Presiden untuk mendapatkan persetujuan.

Dalam praktiknya, usulan penyertaan modal negara oleh Menteri Keuangan kepada Presiden dilakukan dengan bentuk penyampaian Rancangan Peraturan Pemerintah mengenai penyertaan modal negara pada badan hukum tersebut. Bentuk persetujuan Presiden dilakukan dengan penetapan Rancangan Peraturan Pemerintah menjadi Peraturan Pemerintah sebagai dasar dalam pelaksanaan penyertaan modal negara.

B. Pelaksanaan Penyertaan Modal Negara kepada Lembaga Keuangan Internasional

1. Penyertaan Modal Negara kepada Lembaga Keuangan Internasional

Keikutsertaan Pemerintah Republik Indonesia dalam suatu lembaga keuangan internasional selalu membawa konsekuensi bagi Pemerintah untuk memberikan kontribusi berupa penyertaan modal kepada Lembaga Keuangan Internasional bersangkutan. Kontribusi diperlukan dalam rangka menjalankan aktivitas lembaga keuangan internasional sesuai dengan *article of agreement* masing-masing Lembaga Keuangan Internasional. Seperti halnya perusahaan pada umumnya, penyertaan modal negara pada lembaga keuangan internasional secara umum digunakan sebagai:

- a. *initial payment* (modal awal); dan
- b. *capital increase* (penambahan modal).

Lembaga Keuangan Internasional dalam menjalankan tugasnya didasarkan komitmen negara anggota berupa penyertaan modal dan bukan dalam bentuk iuran yang bersifat belanja/hibah. Besar kecilnya jumlah penyertaan modal tersebut akan berdampak pada posisi tawar dan kedudukan suatu negara dalam Lembaga Keuangan Internasional yang diikutinya, seperti dalam pengusulan program, *voting power* (hak suara) maupun dalam pembagian dividen dalam hal pembagian dividen dikenal dalam Lembaga Keuangan Internasional bersangkutan.

Adapun manfaat yang diperoleh Negara yaitu besarnya hak suara akan mempengaruhi pengambilan kebijakan pada Lembaga Keuangan Internasional tersebut seperti pemberian bantuan keuangan berupa pinjaman maupun hibah kepada Negara Anggota. Semakin besar suatu Negara berkontribusi, maka semakin banyak pula kemungkinan program dan bantuan yang akan diterima Negara anggota tersebut.

Hal ini sedikit berbeda dengan penyertaan modal negara pada BUMN dimana manfaat yang diterima pemerintah secara langsung berupa dividen. Perbedaan lainnya dengan BUMN, penyertaan modal negara pada Lembaga Keuangan Internasional dilakukan dalam bentuk setoran tunai (*cash*) atau dalam bentuk *promosory notes* (pengakuan hutang yang dicatat sebagai bagian dari ekuitas/modal). (<http://www.kemenkeu.go.id/default/files: 2015>).

Meskipun bentuk penerimaan manfaatnya berbeda, penyertaan modal negara secara esensi akuntansi dapat dipersamakan dengan penyertaan modal negara pada perusahaan, dimana nilai modal negara yang terdapat dalam Lembaga Keuangan Internasional dicatat dan diakui oleh Lembaga Keuangan Internasional tersebut sebagai kekayaan atau aset milik Negara. Untuk itulah, terbitnya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 171/PMK.05/2007 Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Pusat sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 233/PMK.05/2011 yang selanjutnya diperkuat dengan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Sistem Akuntansi Pemerintah yang ditujukan untuk menyesuaikan pencatatan pengeluaran negara sesuai dengan kaidah sistem akuntansi yang belaku universal.

Terbitnya kedua peraturan tersebut menyebabkan terjadinya reklasifikasi pencatatan dimana penyertaan modal Negara kepada Lembaga Keuangan Internasional diklasifikasikan sebagai investasi permanen jangka panjang yang harus dibayarkan melalui pos pembiayaan dan bukan pos belanja. Pencatatan tersebut didasarkan fakta yang terjadi bahwa kontribusi negara berupa penyertaan modal negara yang diberikan kepada Lembaga Keuangan Internasional tidaklah hilang seperti halnya pengeluaran dalam bentuk belanja. Hal ini tidak terlepas dari kedudukan Lembaga Keuangan Internasional sebagai subjek hukum tersendiri.

Kasmir menyebutkan bahwa Lembaga Keuangan Internasional didirikan untuk menangani masalah-masalah keuangan yang bersifat internasional, baik berupa bantuan pinjaman atau bantuan lainnya. Menurut Kashmir, Lembaga Keuangan Internasional adalah lembaga keuangan yang telah ditetapkan oleh lebih dari satu negara, dan merupakan subyek hukum internasional.(Kasmir: 2001: 329).

Hal tersebut juga dinyatakan oleh Hikmahanto Juwana yang mengemukakan bahwa dalam konteks hukum internasional organisasi internasional sebagaimana dikenal dewasa ini seperti Perserikatan Bangsa Bangsa dan ASEAN termasuk lembaga keuangan internasional seperti Internasional Monetary Fund (IMF) telah diakui sebagai suatu subjek hukum internasional.

(<http://www.negarahukum.com/hukum/tahta-suci-vatikan-palang-merah-internasional-organisasi-internasional-sebagai-subjek-hukum-internasional.html>: 2015).

Kedudukan Lembaga Keuangan Internasional sebagai subjek hukum internasional menyatakannya dengan Negara dan subjek hukum internasional lainnya, dimana Lembaga Keuangan Internasional selaku subjek hukum internasional memiliki kewenangan mengatur kekayaannya sendiri terpisah dari kekayaan Negara anggotanya sebagai konsekuensi logis atas status dan kedudukannya sebagai subjek hukum.

Seperti halnya badan hukum yang memiliki kekayaan terpisah dengan pengelolaan kekayaan para anggota badan hukum tersebut, Lembaga Keuangan Internasional pun demikian adanya. Pengelolaan keuangan Lembaga Keuangan Internasional mempunyai mekanisme tersendiri yang berbeda-beda didasarkan pada *article of agreement* masing-masing yang membentuk Lembaga Keuangan Internasional tersebut. Dengan demikian, penyertaan modal yang diberikan kepada Lembaga Keuangan Internasional tersebut tidak lagi tunduk kepada sistem keuangan yang berlaku pada negara anggota, namun dikelola secara korporasi oleh Lembaga Keuangan Internasional. Hal ini karena telah terjadi suatu pemisahan kekayaan negara yang bertransformasi menjadi kekayaan subjek hukum lain yang dibentuk oleh Negara bersangkutan. Meskipun pada dasarnya kekayaan yang terpisah tersebut masih diakui sebagai bagian dari kekayaan negara anggota.

2. Instrumen Hukum dalam rangka Penyertaan Modal Negara pada Lembaga Keuangan Internasional

Pelaksanaan penyertaan modal negara pada Lembaga Keuangan Internasional menjadi dilema tersendiri mengingat sampai dengan saat ini tidak terdapat peraturan perundang-undangan (*regeling*) yang mengatur bagaimana pelaksanaan penyertaan modal negara.

Menurut penulis, pendekatan yang dapat digunakan dalam menentukan instrumen hukum yang tepat atau bahkan diperlukan atau tidaknya instrumen hukum dalam pelaksanaan penyertaan modal negara pada Lembaga Keuangan

Internasional yaitu dengan melakukan analisis terhadap keperluan dan kewenangan hukum serta melakukan analogi hukum.

a. Keperluan Terhadap Instrumen Hukum Atas Penyertaan Modal Negara Pada Lembaga Keuangan Internasional

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, penyertaan modal negara menyebabkan terpisahnya pengelolaan keuangan negara pada sistem pengelolaan Lembaga Keuangan Internasional yang memiliki konsekuensi di bidang hukum dan di bidang akuntansi untuk keperluan pencatatan. Lembaga Keuangan Internasional mencatat dan mengakui adanya sejumlah kekayaan yang dimiliki negara tertentu yang dikelolanya secara terpisah. Dari sisi negara, pemerintah pun mencatat dan mengakui adanya kekayaan negara yang dipisahkan yang dikelola oleh Lembaga Keuangan Internasional.

Pencatatan dan pengakuan adanya sejumlah kekayaan tersebut memerlukan suatu instrumen hukum sebagai dasar untuk melakukan pencatatan dan pengelolaan. Hal ini diperlukan agar kekayaan negara yang telah dipisahkan tersebut tidak lagi dikelola dan tercampur kembali dengan kekayaan negara yang tunduk dengan sistem keuangan negara (APBN). Adanya instrumen hukum memberikan penegasan dan perbedaan dengan pengeluaran lainnya berupa belanja.

Sebagai contoh, ketika negara melakukan pembelian tanah, maka uang negara telah beralih menjadi hak milik pihak penjual tanah tersebut, dan kedudukan uang tersebut bukanlah menjadi bagian dari kekayaan negara lagi namun sudah menjadi kekayaan pihak lain. Negara tidak boleh mencatat dan mengklaim uang tersebut sebagai bagian dari kekayaan negara karena secara hakikat telah menjadi uang pihak lain. Sebagai gantinya negara memperoleh tanah tersebut sebagai kekayaan negara.

Pengelolaan atas tanah tersebut untuk selanjutnya tunduk pada mekanisme hukum keuangan Negara sebagai barang milik negara yang merupakan Kekayaan Negara. Dalam pembelian tanah tersebut Pemerintah tidak perlu mengeluarkan instrumen hukum atas uang tersebut, karena uang tersebut tidak lagi menjadi milik Negara.

Hal ini jelas berbeda dengan penyertaan modal negara. Sebagai contoh ketika negara memberikan setoran dana berupa penyertaan modal negara kepada suatu lembaga keuangan internasional, sejumlah dana tersebut harus tetap dicatat dan diakui sebagai bagian kekayaan negara yang dipisahkan, karena Lembaga Keuangan Internasional bersangkutan mencatat sebagai bagian dari kekayaan negara. Untuk membedakan pengelolaan dana penyertaan modal negara itulah diperlukan instrumen hukum dalam pelaksanaannya.

Adanya instrumen hukum juga menunjukkan batas dan tanggung jawab yang jelas terhadap pengelolaan penyertaan modal negara, kapan penyertaan modal negara tersebut masih dalam lingkup keuangan negara dan kapan pula penyertaan modal negara tersebut sudah tidak lagi tunduk pada lingkup keuangan negara namun dalam lingkup hukum lainnya. Perlunya instrumen hukum juga menunjukkan adanya tertib administrasi dan tertib hukum dalam setiap penyertaan modal negara berikut segala perubahannya, untuk mengetahui posisi modal negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas atau badan hukum lainnya.

b. Kewenangan Melakukan Penyertaan Modal Negara Pada Lembaga Keuangan Internasional

Menentukan instrumen hukum dalam melakukan penyertaan modal negara harus didasarkan pada pihak yang memiliki kewenangan. Menurut Undang-Undang di bidang Keuangan Negara, Presiden sebagai Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara. Pengertian kekuasaan tersebut diartikan bahwa presiden sebagai pejabat publik melaksanakan tugas dan wewenangnya (*taak en bevoegdheid*) di bidang keuangan Negara. (Arifin Soeria Atmadja: 2011: 25).

Dalam literatur hukum yang berlaku umum, atau *communis opinio doctorus* dimana negara merupakan badan hukum *sui generalis* dan bukan badan hukum monoliet, maka ketika Presiden mengeluarkan suatu instrumen hukum maka kedudukan hukumnya adalah mewakili badan hukum publik dan hubungan hukum yang dibangun bersifat vertikal

subordinatif dimana mereka yang akan melakukan hubungan hukum dengan Negara selaku badan hukum tersebut wajib tunduk pada ketentuan yang dibuat oleh Presiden tersebut. (Arifin Soeria Atmadja: 2011: 25).

Dengan demikian, apabila akan terdapat hubungan hukum oleh aparatur negara dengan kekayaan negara yang sudah dipisahkan tersebut, maka hubungan hukum tersebut menjadi batal demi hukum dan seolah tidak terjadi karena telah bertentangan dengan instrumen hukum yang dibuat oleh Presiden selaku Kepala Pemerintahan.

Kekuasaan pengelolaan keuangan negara dapat dijabarkan secara lebih rinci sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang berbunyi sebagai berikut.

Pasal 6

- (1) Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan.*
- (2) Kekuasaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) :*
 - a. dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan;*
 - b. dikuasakan kepada menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya;*
 - c. diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.*
 - d. tidak termasuk kewenangan dibidang moneter, yang meliputi antara lain mengeluarkan dan mengedarkan uang, yang diatur dengan undang-undang.*

Dalam Undang-Undang Keuangan Negara tersebut, Presiden tidak secara eksplisit memberikan kuasa kepada Menteri Keuangan untuk melakukan pemisahan kekayaan negara.

Berdasarkan ketentuan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara tersebut, Presiden hanya memberikan delegasi/kuasa kepada Menteri Keuangan terhadap dua hal, yaitu:

- 1) selaku pengelola fiskal; dan

- 2) selaku wakil pemerintah dalam hal kepemilikan kekayaan negara dipisahkan.

Kekuasaan Menteri Keuangan berdasarkan Undang-Undang Keuangan Negara tersebut adalah mengelola kekayaan negara yang telah dipisahkan dan bukan melakukan pemisahan kekayaan negara. Dari sisi hukum terdapat perbedaan secara jelas dan nyata antara kekuasaan dalam mengelola (*beheer*) dan kekuasaan dalam keputusan (*beschikking*). (Arifin Soeria Atmadja: 2011: 25).

Penetapan pemisahan kekuasaan pengelolaan kekayaan negara yang dilakukan oleh Presiden menunjukkan adanya keputusan yang dilakukan oleh Pemerintah yang mewakili seluruh aparatur pemerintah termasuk mewakili Menteri Keuangan dan menteri-menteri serta pimpinan lembaga lainnya, sehingga tidaklah tepat jika keputusan untuk melakukan pemisahan kekayaan negara yang merupakan keputusan yang bersifat lintas kementerian dilakukan hanya oleh Menteri Keuangan.

Sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan sebagaimana dikemukakan di atas, Menteri Keuangan tidak diberikan porsi kewenangan oleh Presiden dalam pengelolaan keuangan negara untuk memisahkan kekayaan negara. Dengan demikian, atas dasar tersebut Menteri Keuangan tidak berwenang melakukan penyertaan modal negara pada lembaga keuangan internasional, namun sebaliknya kewenangan pemisahan kekayaan negara melalui penyertaan modal negara pada lembaga keuangan internasional berada di tangan Presiden selaku pemegang kekuasaan Keuangan Negara.

c. Analogi Penyertaan Modal Negara pada Lembaga Keuangan Internasional dengan Penyertaan Modal Negara pada BUMN.

Setelah mengetahui kewenangan dan kekuasaan pemisahan kekayaan Negara yang berada di tangan Presiden selaku Kepala Pemerintahan, tersisa permasalahan yaitu dalam bentuk instrumen hukum yang mana yang harus ditetapkan oleh Presiden antara Peraturan Pemerintah atau cukup dengan Peraturan Presiden. Untuk itu, langkah selanjutnya dalam menentukan

intruemen hukum yang tepat adalah dengan melakukan analogi hukum. Sebagaimana telah sedikit dijelaskan dalam pembahasan sebelumnya, penyertaan modal negara baik ditujukan kepada Badan Usaha Milik Negara maupun kepada badan hukum publik dilakukan dengan Peraturan Pemerintah.

Dalam Pasal 41 undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Keuangan Negara, diatur secara tegas bahwa penyertaan modal negara pada perusahaan negara/perusahaan daerah/ perusahaan swasta ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Pengaturan yang sama bahkan lebih rinci terdapat dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara sebagai berikut.

- 1) Setiap penyertaan modal negara dalam rangka pendirian Badan Usaha Milik Negara atau perseroan terbatas yang dananya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara maka harus ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.
- 2) Setiap perubahan penyertaan modal negara baik berupa penambahan penyertaan modal negara maupun pengurangan penyertaan modal negara, termasuk perubahan struktur kepemilikan negara atas saham Persero atau perseroan terbatas, ditetapkan juga dengan Peraturan Pemerintah.

Dalam kedua praturan perundang-undangan tersebut, secara eksplisit frasa yang digunakan adalah “dengan Peraturan Pemerintah” dan bukan dengan frasa “berdasarkan Peratruan Pemerintah”. Jika saja frasa yang digunakan dalam kedua Undang-Undang tersebut adalah frasa “berdasarkan”, maka dapat dibuka kemungkinan pemisahan kekayaan negara dilakukan dengan jenis instrumen hukum lainnya yang ada yang level dan hierarkinya berada di bawah Peraturan Pemerintah seperti halnya Peraturan Presiden atau Keputusan Presiden. Hal sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pemebentukan Peraturan Perundang-undangan, dalam lampiran I poin Nomor 202 yang berbunyi sebagai berikut.

“Jika pengaturan materi muatan tersebut dibolehkan didelegasikan lebih lanjut (subdelegasi), gunakan kalimat Ketentuan lebih lanjut mengenai ... diatur dengan atau berdasarkan”

Namun sebaliknya, kedua Undang-Undang tersebut tidak memberikan delegasi pemisahan kekayaan Negara kepada peraturan lain yang hierarkinya berada di bawahnya, sehingga secara normatif pemisahan kekayaan Negara dilakukan dengan Peraturan Pemerintah. Dari sudut pandang *legal drafting* sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi dalam Peraturan Pemerintah bersifat imperatif melaksanakan Undang-Undang.

Untuk itu, dalam hal kedua Undang-Undang tersebut menyatakan bahwa untuk memisahkan kekayaan negara harus dilakukan dengan Peraturan Pemerintah, maka pola pemisahan kekayaan Negara yang sama seharusnya dilakukan juga dengan instrumen hukum yang sama. Penyertaan modal negara secara substansi sebenarnya sama dengan penyertaan modal pada Lembaga Keuangan Internasional. Hal tersebut dapat teridentifikasi dengan memperhatikan dua hal, yaitu:

- 1) Hilangnya kontrol Pemerintah sebagai penguasa atas sejumlah dana yang dijadikan penyertaan modal negara yang selama ini tunduk terhadap sistem hukum keuangan negara (publik),
- 2) Adanya bagian dari kekayaan negara tersebut yang dikelola secara khusus oleh pihak lain sebagai subjek hukum dan diakui sebagai kekayaan negara yang dipisahkan.

III. PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Penyertaan modal negara secara substansi merupakan pemisahan kekayaan negara yang sebelumnya dikelola dengan mekanisme APBN yang tunduk dalam rezim hukum publik (keuangan Negara) menjadi harta kekayaan badan hukum yang pengelolaannya tidak lagi tunduk pada mekanisme APBN, namun dikelola sesuai dengan rezim hukum tersendiri baik perdata atau rezim hukum khusus yang mengatur badan hukum itu.

2. Penyertaan modal negara dapat dilakukan baik kepada BUMN maupun kepada badan hukum publik dan kepada Lembaga Keuangan Internasional sebagai suatu subjek hukum. Pemisahan kekayaan negara secara yuridis merupakan kewenangan Presiden selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan Negara. Sampai dengan saat ini belum ada peraturan perundang-undangan yang secara spesifik mengatur mengenai penyertaan modal negara pada Lembaga Keuangan Internasional, namun demikian pelaksanaan penyertaan modal negara dapat mengacu pada pelaksanaan penyertaan modal yang dilakukan kepada BUMN atau badan hukum publik yaitu dilakukan dengan penerbitan Peraturan Pemerintah sebagai instrumen hukum pemisahan kekayaan negara.

B. Saran

1. Pemerintah perlu segera menyusun suatu peraturan perundang-undangan yang secara detail dan rinci mengatur mengenai pelaksanaan penyertaan modal negara pada Lembaga Keuangan Internasional. Hal ini mutlak diperlukan untuk memperkuat argumentasi dan dasar hukum untuk penerbitan Peraturan Pemerintah bagi pelaksanaan penyertaan modal negara tersebut.
2. Pengaturan tersebut dapat berupa peraturan perundang-undangan yang secara khusus hanya mengatur mengenai penyertaan modal negara kepada Lembaga Keuangan Internasional atau peraturan perundang-undangan yang mengatur secara umum mengenai penyertaan modal negara yang didalamnya mengatur khusus mengenai penyertaan modal negara pada Badan Usaha Milik Negara, badan hukum publik, dan Lembaga Keuangan Internasional, serta badan hukum lainnya. Mengingat pelaksanaan penyertaan modal negara dilakukan dengan Peraturan Pemerintah, maka peraturan yang harus dibentuk untuk mengatur mengenai penyertaan modal negara sekaligus menjadi dasar penerbitan Peraturan Pemerintah, paling rendah harus berupa Peraturan Pemerintah atau dengan Undang-Undang.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Chidir. *Badan Hukum*. Bandung: Alumni, 1991.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara pasca Reformasi*, Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006.
- Atmaja, Arifin P. Soeria. *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik, dan Kritik, Edisi Ketiga*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2013.
- Atmaja, Arifin P. Soeria. *Aktualisasi Hukum Keuangan Publik*. Bandung: Mujahid Press, 2014.
- Gamer, Bryan A. *Black's law Dictionary* St Paul Minn: West Publishing, 2004.
- Halim, Abdul dan Icuk Ranga Bawono. *Pengelolaan Keuangan Negara-Daerah*. Yogyakarta: Unit Penerbit dan Percetakan Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN, 2011.
- HS, Salim. *Pengantar Hukum Perdata Tertulis (BW)*. Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Imayaniati, Neni Sri. *Hukum Bisnis: Telaah tentang Pelaku dan Kegiatan Ekonomi*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2009.
- Kansil, CST. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Balai Pustaka, 1989.
- Kasmir. *Bank dan Lembaga Keuangan Lainnya*, Jakarta: Divisi Buku Perguruan Tinggi, Raja Grafindo Persada., 2001.
- Saidi, Muhammad Djafar. *Hukum Keuangan Negara. (Edisi Revisi)*. Cet. 3. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2013.
- Sumanoro. *Hukum Ekonomi*. Jakarta: Universitas Indonesia, 1986.
- Surya, Indra dan Ivan Yustia Vandana. *Penerapan Good Corporate Governance, Mengesampingkan Hak-Hak Istimewa Demi Kelangsungan Usaha*. Jakarta: Prenada Media Group, 2006.
- Syahmin. *Masalah-Masalah Hukum Organisasi Internasional*, Bandung: Armico, 1988.
- Tutik, Titik Triwulan. *Hukum Perdata dalam Sistem Hukum Nasional*. Jakarta: Prenada Media Group, 2009.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. LN No. 47, TLN No. 4286.
- Indonesia. 2003. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. LN No. 70, TLN No. 4297.
- Indonesia, Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, LN No. 5, TLN No. 4355.
- Indonesia. 2007. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. LN No. 106, TLN No. 4756.
- Indonesia. 2011. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. LN No. 116.
- Indonesia. 2005. Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas. LN No. 116.
- Indonesia. 2010. Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Sistem Akuntansi Pemerintah. LN No. 123.
- Indonesia, Peraturan Presiden No. 28 Tahun 2015 tentang Kementerian Keuangan, LN No. 51.