



**ASIAN LAW STUDENTS' ASSOCIATION**  
LOCAL CHAPTER UNIVERSITAS UDAYANA



# LEGAL ARGUMENT

**ANALISIS KEBIJAKAN PENEMPATAN DANA NEGARA Rp  
200 TRILIUN BERDASARKAN PERSPEKTIF HUKUM  
PERDATA**

**VOL. 3 No. 08**

**Author**

- Anak Agung Istri Armanitha Dharma Utami

**Reviewer**

- Made Suksma Prijandhini Devi Salain, SH,MH., LLM.

Together as One:  
One Team, One Dream, One Family,  
ALSA, Always be One!

ALSA LC UNUD 2024-2025

# **ANALISIS KEBIJAKAN PENEMPATAN DANA NEGARA Rp 200 TRILIUN BERDASARKAN PERSPEKTIF HUKUM PERDATA**

Anak Agung Istri Armanitha Dharma Utami

## ***I. FACTS***

Situasi perekonomian Indonesia pada pertengahan tahun 2025 ditandai oleh besarnya dana pemerintah yang mengendap dalam kas negara. Data pemerintah menunjukkan bahwa pada akhir Mei 2025, Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) pemerintah pusat mencapai sekitar Rp 303,8 triliun, jumlah yang mencerminkan adanya likuiditas publik yang belum terserap secara optimal melalui belanja negara maupun investasi strategis negara.<sup>1</sup> Kondisi ini muncul pada saat perekonomian masih membutuhkan dorongan tambahan, baik karena tekanan global maupun kebutuhan mempercepat pemulihan sektor riil. Pemerintah, melalui Kementerian Keuangan, memandang bahwa dana mengendap dalam jumlah besar akan menahan potensi pertumbuhan, sehingga diperlukan kebijakan fiskal non-konvensional untuk memastikan dana publik tidak hanya pasif berada di rekening Kas Umum Negara (KUN), tetapi juga dapat memberi efek berganda melalui sistem perbankan.<sup>2</sup>

Dalam konteks tersebut, Menteri Keuangan merumuskan kebijakan strategis berupa penempatan dana negara sebesar Rp 200 triliun di bank-bank BUMN (Himbara). Pemerintah melalui Keputusan Menteri Keuangan (KMK) No. 276 Tahun 2025 memutuskan menempatkan dana negara senilai Rp 200 triliun ke anggota Himbara yaitu lima bank penerima: Bank Mandiri, Bank Rakyat Indonesia (BRI), Bank Negara Indonesia (BNI), Bank Tabungan Negara (BTN), dan Bank Syariah Indonesia (BSI). Proporsi penempatan bukan sama rata: tiga bank besar menerima bagian signifikan (masing-masing Rp 55 triliun), BTN menerima Rp 25 triliun, dan BSI Rp 10 triliun. Tujuan resmi kebijakan ini adalah untuk meningkatkan likuiditas perbankan nasional, memacu penyaluran kredit ke

---

<sup>1</sup> “Ratusan Triliun Dana Pemerintah Masih Mengendap di Kas Negara,” *Kontan Nasional*, 2025.

<sup>2</sup> “Paket Ekonomi 2025 dan Akselerasi Pertumbuhan,” *Menpan.go.id*, 2025.

sektor riil, serta membantu percepatan pertumbuhan ekonomi dan penyerapan anggaran yang belum terserap. Skema penempatan ini dikategorikan sebagai bagian dari “*cash management*” bukan sebagai belanja baru atau alokasi anggaran sehingga menurut pemerintah tidak memperlebar defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Menurut Menkeu Purbaya, dana tersebut bukan alokasi anggaran baru, melainkan optimalisasi dari sisa kas/arsip anggaran yang belum dipergunakan. Pemerintah menilai bahwa langkah ini merupakan strategi percepatan ekonomi yang sah secara fiskal, di mana negara bertindak sebagai katalis pertumbuhan tanpa harus menunggu proses realisasi belanja melalui instrumen APBN yang relatif lebih lambat.

Namun demikian, meskipun tampak sebagai kebijakan ekonomi makro dan administrasi keuangan publik, keputusan ini memiliki implikasi hukum yang kompleks termasuk kemungkinan berubahnya status hukum atas dana negara dari sekadar kas publik menjadi objek hubungan kontraktual antara negara dan bank. Dalam tradisi hukum Indonesia, negara kadang beroperasi dalam ranah hukum publik tetapi dalam kasus penempatan dana ini, secara faktual negara dapat dipandang sebagai kreditor dalam perjanjian perbankan (misalnya *deposito on call* atau *cash management agreement*). Hal ini menimbulkan pertanyaan: ketika negara “menyimpan” dananya di bank milik swasta negara atau bank milik negara sendiri, apakah hubungan tersebut tetap berada dalam domain hukum publik, atau justru menjadi hubungan privat (perdata)? dan jika berada dalam ranah perdata bagaimana penerapan asas-asas perikatan dan tanggung jawab kontraktual, terutama jika bank gagal mengembalikan dana atau menggunakan dana di luar ketentuan perjanjian.

Berdasarkan uraian tersebut, kajian mengenai kebijakan penempatan dana negara Rp 200 triliun dari perspektif hukum perdata menjadi urgensi akademik dan praktis, bagaimana bentuk hubungan hukum yang tercipta antara negara dan pihak perbankan, serta bagaimana implikasi pertanggungjawaban jika kebijakan ini menimbulkan kerugian.

## ***II. ISSUES***

1. Bagaimana kedudukan Negara sebagai Subjek Hukum Privat dalam Perjanjian Penempatan Dana?
2. Apakah kontrak yang terjadi antara negara dengan Himbara menimbulkan ketimpangan posisi kontraktual?
3. Bagaimana kapasitas negara dalam ranah privat untuk dapat menuntut bank secara perdata apabila terjadi kerugian atas dana negara?
4. Bagaimana kedudukan uang negara sebagai hak kebendaan negara ketika ditempatkan pada bank swasta atau BUMN?

## ***III. REGULATIONS***

1. Kitab Undang - Undang Hukum Acara Perdata
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
4. Peraturan Direktorat Jenderal Perbendaharaan Nomor Per- 12 /PB/2020 Tentang Petunjuk Teknis Penempatan Uang Negara pada Bank Umum dalam rangka Percepatan Pemulihan Ekonomi Nasional
5. Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 42/POJK.04/2020 Tahun 2020 Tentang Transaksi Afiliasi dan Transaksi Benturan Kepentingan

## ***IV. ANALYSIS***

### ***A. Kedudukan Negara sebagai Subjek Hukum Privat dalam Perjanjian Penempatan Dana***

Kedudukan negara dalam kebijakan penempatan dana negara sebesar Rp 200 triliun pada bank-bank milik negara (Himbara) merupakan isu hukum

fundamental karena melibatkan perubahan peran negara dari entitas publik menjadi pihak dalam hubungan hukum privat. Pada saat Menteri Keuangan menempatkan dana negara dalam bentuk *deposito on call* atau *cash management agreement*, negara tidak sedang melakukan tindakan pemerintahan (*bestuursdaden*), melainkan melakukan tindakan yang kategorinya lebih dekat kepada perbuatan hukum perdata (*privaatrechtelijke rechtshandeling*). Hal ini terjadi karena pemerintah memasuki hubungan yang didasarkan pada kesepakatan, perikatan, dan timbal balik hak dan kewajiban, sehingga tunduk pada prinsip-prinsip umum hukum perdata sebagaimana diatur dalam KUH Perdata<sup>3</sup>.

Dalam literatur, tindakan negara seperti ini disebut sebagai tindakan hukum publik yang berimplikasi privat. Negara, sebagai badan hukum publik (*publiekrechtelijke rechtspersoon*), memang memiliki kemampuan bertindak dalam ranah privat ketika tujuan tindakannya tidak berkaitan langsung dengan kewenangan publik, melainkan untuk memenuhi kebutuhan ekonomi atau administratif. Ketika negara menempatkan dana pada bank, negara memasuki ranah yang sama dengan nasabah atau pelaku usaha keuangan lainnya. Sebagaimana dikemukakan oleh *Utrecht*, negara dapat bertindak sebagai subjek hukum perdata sepanjang negara menjalankan tindakan yang dapat dilakukan oleh individu biasa, dan tidak sedang menegakkan otoritas publik.<sup>4</sup> Dengan demikian, penempatan dana negara dalam perbankan harus dipahami sebagai bentuk *private law dealing* yang mengikat negara secara kontraktual sebagaimana subjek hukum lainnya.

Konsekuensinya, hubungan antara negara dan Himbara tidak hanya berlatar kebijakan fiskal, tetapi juga menciptakan hubungan perdata yang memuat hak dan kewajiban timbal balik. Bank berkewajiban mengelola dana sesuai kontrak, sedangkan negara berkewajiban memenuhi syarat-syarat administratif dan kontraktual yang telah disepakati. Jika bank gagal memenuhi kewajibannya,

---

<sup>3</sup> KUH Perdata Pasal 1313 tentang definisi perjanjian dan Pasal 1338 tentang kekuatan mengikat kontrak.

<sup>4</sup> Utrecht, E., Pengantar Hukum Administrasi Negara (Jakarta: Ichthiar Baru, 1980), mengenai kapasitas negara sebagai subjek hukum privat.

negara berhak menggugat berdasarkan prinsip wanprestasi (*breach of contract*) sebagaimana diatur dalam Pasal 1239 KUH Perdata. Sebaliknya, negara dapat pula dianggap melakukan wanprestasi jika melanggar ketentuan yang telah disepakati dalam perjanjian penempatan dana. Oleh karena itu, negara tidak memiliki keistimewaan (*privilege*) publik di dalam hubungan kontraktual tersebut, karena asas hukum privat menempatkan para pihak dalam kedudukan setara (*equality before contract*), berbeda dengan hubungan hukum publik di mana negara berada dalam posisi superior.

Namun demikian, terdapat batasan penting. Meskipun negara memasuki hubungan privat, negara tetap terikat oleh prinsip administrasi keuangan negara. Penempatan dana harus sejalan dengan kewenangan Menteri Keuangan sebagai Bendahara Umum Negara (BUN) yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yang memberikan dasar hukum bagi negara untuk mengelola kas dan menempatkannya demi optimalisasi keuangan negara.<sup>5</sup> Artinya, negara memiliki dualisme kedudukan: secara publik, negara bertindak sebagai BUN berdasarkan kewenangan undang-undang; namun secara privat, negara tunduk pada asas-asas hukum perdata saat melakukan perjanjian dengan bank. Dualisme tindakan inilah yang menjadikan pembahasan isu ini signifikan dalam perspektif hukum perdata.

Dalam konteks ini, muncul pertanyaan apakah negara dapat dianggap sebagai pihak yang “bebas” dalam berkontrak sebagaimana prinsip *pacta sunt servanda* dengan asas kebebasan berkontrak (Pasal 1338 KUH Perdata). Beberapa ahli, seperti Ridwan HR, menyatakan bahwa negara tidak memiliki kebebasan absolut dalam berkontrak, karena tindakan privat negara tetap harus berada dalam koridor tujuan publik dan pengelolaan akuntabel keuangan negara.<sup>6</sup> Dengan demikian, meskipun negara tunduk pada hukum privat dalam perjanjian penempatan dana, negara tetap tidak dapat bertindak sewenang-wenang karena terikat pada batas-batas kewenangan administratif. Oleh sebab itu, kontrak antara

---

<sup>5</sup> Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 14–15 mengenai kewenangan BUN dalam pengelolaan kas negara.

<sup>6</sup> Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara (Jakarta: Rajawali Pers, 2013).

negara dan Himbara merupakan bentuk perjanjian yang berada dalam posisi unik sebagai *hybrid legal arrangement*, di mana negara tidak sepenuhnya bebas berperan sebagai pihak privat, namun tetap ditundukkan pada rezim perdata dalam aspek kontraktualnya.

## **B. Analisis potensi timbulnya ketimpangan posisi kontraktual dalam perjanjian antara negara dengan Himbara**

Kontrak penempatan dana negara (*deposito on-call*) antara Bendahara Negara/Kementerian Keuangan dan bank Himbara secara formal adalah perikatan yang lahir dari perjanjian (*contractual obligation*) dan oleh karenanya tunduk pada ketentuan-ketentuan KUH Perdata mengenai perjanjian khususnya syarat sahnya perjanjian (Pasal 1320 KUHPerdata) dan aturan tentang perjanjian pinjam-meminjam/penitipan bila relevan. Dalam praktiknya, ketimpangan posisi kontraktual dapat muncul apabila salah satu pihak (dalam hal ini negara sebagai pemberi dana) menghadapi keterbatasan informasi, keterbatasan *bargaining power* pada klausul teknis, atau apabila perjanjian merangkum klausul-klausul yang menempatkan beban risiko besar pada pihak pemberi dana (misalnya klausul "*use of funds*", pembatasan audit atau mekanisme penarikan yang tidak simetris). Secara hukum perdata, ketimpangan itu akan dianalisis melalui: (i) apakah seluruh syarat sah perjanjian telah dipenuhi (konsensus, kecakapan, objek tertentu, serta *causa* yang halal), (ii) apakah ada unsur ketidakseimbangan yang menciderai asas kebebasan berkontrak (Pasal 1338 KUHPerdata, perjanjian mengikat sebagai undang-undang bagi para pihak), dan (iii) apakah klausul-klausul tertentu bertentangan dengan norma publik atau peraturan sektoral yang mengatur pengelolaan kas negara. Jika perjanjian negara–bank tidak memuat jaminan pemisahan aset, hak penarikan sewaktu-waktu yang jelas, atau klausul pemulihan kerugian, posisi negara bisa menjadi kontraktual lemah meskipun formalitas perjanjian dipenuhi.

Kedekatan struktural (*structural proximity*) antara negara dan bank Himbara yaitu hubungan historis, kepemilikan negara, dan peran bank BUMN sebagai

pelaksana kebijakan publik, memang membuka pintu potensi penyalahgunaan hubungan hukum privat. Dalam konteks ini ada dua kanal risiko: pertama, konflik kepentingan dan transaksi afiliasi (keputusan internal bank yang "mengutamakan" kepentingan fiskal atau kepentingan pemegang saham negara), dan kedua, perilaku oportunistik bank yang mengandalkan pamor dan dukungan negara untuk mengambil risiko kredit lebih tinggi (*moral hazard*). Secara regulasi, OJK telah mengatur mekanisme pengungkapan dan tata kelola untuk transaksi afiliasi dan benturan kepentingan (POJK No. 42/2020) yang bertujuan mengurangi risiko bahwa hubungan afiliasi dipakai untuk transaksi tidak wajar atau merugikan pihak lain; namun mekanisme ini lebih diarahkan kepada keterbukaan untuk entitas pasar modal dan perusahaan terbuka, sedangkan perjanjian penempatan kas negara menuntut pengaturan tambahan (klausul audit, *reporting*, *escrow*/pemisahan rekening, penalti, jaminan) agar hubungan privat tidak beralih menjadi saluran penyimpangan. Dalam praktiknya, apabila bank memanfaatkan kedekatan struktural (menunda pengembalian, menerapkan syarat kredit yang memfavoritkan grup tertentu, atau "menggunakan" dana negara untuk tujuan komersial yang tidak sesuai), maka hal tersebut dapat dikualifikasikan sebagai pelanggaran perjanjian (wanprestasi) atau perbuatan melawan hukum sehingga menimbulkan klaim ganti rugi di pengadilan perdata asalkan bukti dan klausul kontrak mendukung klaim negara. Regulasi pengawasan (OJK, BPK, Kemenkeu) dan prinsip tata kelola GCG juga merupakan lapisan pencegahan, tetapi efektifitasnya bergantung pada desain kontrak dan pengawasan ex-post.

Dari sisi mekanisme perlindungan perdata terhadap *moral hazard* dan penyalahgunaan, ada beberapa instrumen hukum dan praktik kontraktual yang dapat dan seharusnya dimasukkan dalam perjanjian penempatan: (1) ketentuan pemisahan rekening dan *trust/escrow arrangement* agar dana tetap dapat diidentifikasi sebagai milik negara (mengurangi risiko *commingling*); (2) hak penarikan sewaktu-waktu dan *covenant* likuiditas yang mensyaratkan tingkat pencairan tertentu oleh bank penerima; (3) klausul *indemnity*, penalti, dan jaminan (*collateral or guarantees*) yang mengikat bank untuk menanggung kerugian jika

dana disalahgunakan; (4) hak audit dan pelaporan berkala yang memberi negara akses bukti penggunaan dana; dan (5) mekanisme *dispute resolution & choice of law* serta klausul *arbitrary/negotiation timelines* untuk percepatan penyelesaian sengketa. Secara perdata, apabila bank melanggar *covenant* ini, negara dapat menuntut wanprestasi (ganti rugi) atau mengeksekusi jaminan; jika terjadi perbuatan yang juga menyentuh unsur korupsi, proses pidana/perdata turut dapat diluncurkan (penyidikan KPK/kejaksaan/BPK). Instrumen-instrumen ini menurunkan insentif bank untuk opportunistik dan menjadi alat mitigasi *moral hazard*.

Namun demikian, perlindungan perdata bukan tanpa batas. Ia mengandalkan kemampuan negara membentuk perjanjian yang kuat serta akses cepat atas bukti dan ganti rugi. Literatur internasional (IMF/World Bank) menunjukkan bahwa dukungan publik kepada bank negara dapat memunculkan moral hazard luas jika tidak disertai *conditionality*, transparansi, dan mekanisme penegakan sehingga solusi hukum perdata harus dipadukan dengan kebijakan *regulator* (persyaratan pelaporan, penilaian independen atas wajar/tidaknya transaksi, serta pembatasan konflik kepentingan). Dengan kata lain, perlindungan terbaik adalah kombinasi: (a) kontrak perdata yang mensyaratkan pemisahan aset, audit, penalti, dan jaminan; (b) kepatuhan pada aturan perbendaharaan (UU No. 1/2004 dan UU No. 17/2003) serta ketentuan internal Kemenkeu tentang penempatan kas; dan (c) penguatan pengawasan eksternal (OJK, BPK, KPK) untuk deteksi dan penindakan penyalahgunaan. Tanpa kombinasi tersebut, klaim perdata terhadap wanprestasi atau perbuatan melawan hukum masih efektif tetapi akan lebih sulit dipulihkan dan lambat, sehingga *moral hazard* tetap berisiko.

### **C. Kapasitas negara dalam ranah privat untuk dapat menuntut bank secara perdata apabila terjadi kerugian atas dana negara**

Secara doktrinal, negara sebagai subjek hukum publik memiliki kapasitas bertindak dalam ranah hukum privat ketika menjalin hubungan kontraktual dengan pihak ketiga, termasuk perbankan. Pemerintah sebagai salah satu subjek

hukum dalam tindakan perdata, maka pemerintah merupakan badan hukum, karena menurut Apeldoorn negara, propinsi, kotapraja dan lain sebagainya adalah badan hukum. Hanya saja pendiriannya tidak dilakukan secara khusus, melainkan tumbuh secara historis.<sup>7</sup> Pemerintah dianggap sebagai badan hukum, karena pemerintah menjalankan kegiatan komersial (*acts jure gestionisi*).<sup>8</sup> Dalam konstruksi hukum perdata Indonesia, hubungan hukum negara dengan bank dalam penempatan dana negara pada dasarnya diposisikan sebagai hubungan perikatan sebagaimana Pasal 1233 jo. Pasal 1313 KUHPerdata. Oleh karena itu, negara dapat menuntut bank secara perdata apabila timbul kerugian, sejauh dapat dibuktikan adanya unsur wanprestasi atau perbuatan melawan hukum (PMH). Pemikiran ini sejalan dengan doktrin umum dalam hukum kontrak yang menegaskan bahwa pelanggaran terhadap kesepakatan menimbulkan hak bagi kreditur untuk menuntut pemenuhan prestasi atau kompensasi.<sup>9</sup>

Pertama, tuntutan berdasarkan rezim wanprestasi dapat diajukan apabila kerugian timbul akibat pelanggaran terhadap klausul kontraktual. Wanprestasi diatur dalam Pasal 1243 KUHPerdata, yang menegaskan bahwa ganti rugi dapat dituntut apabila debitur, dalam hal ini bank tidak memenuhi prestasi atau lalai melaksanakannya setelah dinyatakan lalai. Subekti menjelaskan bahwa wanprestasi mencakup: (i) tidak memenuhi prestasi sama sekali, (ii) memenuhi tetapi tidak sebagaimana mestinya, atau (iii) memenuhi tetapi terlambat.<sup>10</sup> Dengan demikian, jika bank menyimpang dari kewajiban kontraktual seperti pengelolaan dana *on-call*, pemisahan rekening (*segregation of fund*), atau pelaporan sesuai *covenant*, negara memiliki dasar untuk menuntut ganti rugi perdata. Kedua, rezim perbuatan melawan hukum (PMH) menjadi relevan apabila tindakan bank yang merugikan tidak secara langsung tercakup dalam klausul kontrak. Pasal 1365 KUHPerdata mengharuskan terpenuhinya unsur “perbuatan melawan hukum”, “kesalahan”, “kerugian”, dan “hubungan kausalitas.” Doktrin Hadjon menegaskan

<sup>7</sup> L. J van Apeldoorn, Pengantar Ilmu Hukum, Noor Komala, Jakarta, 1982, h.164

<sup>8</sup> Kuahaty, Sarah S. 2011. “Pemerintah sebagai Subjek Hukum.” *Jurnal Sasi* 17, no. 3: hlm. 56.

<sup>9</sup> Kurniawan, R. (2021). Asas-asas Kontrak dalam Perspektif Hukum Indonesia. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 51(2), hlm. 203–225.

<sup>10</sup> Subekti, R. (2001). *Hukum Perjanjian*. Jakarta: Intermasa.

bahwa PMH dalam konteks hubungan privat mencakup tindakan yang bertentangan dengan undang-undang, asas-asas umum, maupun kewajiban hati-hati (*duty of care*) yang secara objektif harus dipenuhi oleh pelaku usaha.<sup>11</sup> Dalam konteks bank, penyalahgunaan dana, tindakan spekulatif yang melampaui standar kehati-hatian, atau pemanfaatan kedekatan struktural untuk mengabaikan prinsip *arm's length* dapat dikualifikasikan sebagai PMH.

Kemudian, apabila kerugian negara berasal dari kelalaian pejabat publik, maka pertanggungjawaban tidak serta-merta dialihkan kepada bank. Berdasarkan UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, pejabat negara yang karena kelalaianya mengakibatkan kerugian negara dapat dikenai Tuntutan Ganti Rugi (TGR) secara administratif. Mekanisme TGR mensyaratkan adanya pemeriksaan oleh atasan langsung dan BPK, penetapan kerugian, dan kewajiban pengembalian oleh pejabat terkait. Rahardjo menjelaskan bahwa konsep pertanggungjawaban jabatan dalam hukum administrasi keuangan merupakan wujud tanggung jawab personal pejabat atas kelalaian yang berdampak finansial.<sup>12</sup> Dengan demikian, jika kerugian lebih disebabkan oleh kesalahan internal pejabat pemerintah dalam membuat, menilai, atau mengawasi kontrak, maka pejabat tersebutlah yang memikul tanggung jawab utama, sedangkan bank hanya dapat dimintai pertanggungjawaban jika tindakan mereka sendiri memenuhi unsur wanprestasi atau PMH.

#### **D. Kedudukan uang negara sebagai hak kebendaan negara ketika ditempatkan pada bank swasta atau BUMN**

Secara normatif, uang negara pada prinsipnya merupakan bagian dari kekayaan negara dan pengelolaannya diatur secara khusus oleh peraturan keuangan publik. UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menetapkan konsep *Rekening Kas Umum Negara* (RKUN) sebagai rekening untuk menampung dan mengelola penerimaan dan pengeluaran negara, yang secara ideal dibuka pada bank sentral (Bank Indonesia) untuk menjamin

<sup>11</sup> Hadjon, P. M. (1987). *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: PT Bina Ilmu.

<sup>12</sup> Rahardjo, S. (2000). *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

pengendalian fiskal. Namun praktik operasional memperbolehkan penempatan sementara (*placement*) dana negara pada bank umum atas dasar pedoman teknis yang ditetapkan oleh Kementerian Keuangan (mis. petunjuk teknis/Peraturan Dirjen Perbendaharaan) dengan syarat-syarat tertentu. Hal ini menegaskan dua hal penting: (1) secara substantif uang tersebut tetap berstatus sebagai kekayaan negara; tetapi (2) secara operasional hak negara atas uang tersebut dapat dipengaruhi oleh bentuk transaksi dan mekanisme akuntansi/perjanjian yang digunakan saat dana ditempatkan di bank.

Dalam perspektif hukum kebendaan dan kepailitan, penempatan uang negara pada bank tidak otomatis memberi negara hak preferen absolut terhadap seluruh aset bank apabila terjadi kegagalan bank atau proses kepailitan. Secara perdata, hubungan antara penyetor (pembawa dana) dan bank atas deposito atau placement umumnya dibangun atas perikatan kontraktual, bank menerima dana dan berkewajiban untuk mengembalikan sejumlah uang (atau bunga) sesuai syarat; dalam praktik hukum Indonesia hubungan ini menempatkan negara sebagai kreditor terhadap bank, bukan sebagai pemegang hak kebendaan atas uang kas tertentu, kecuali apabila ada instrumen hukum yang secara tegas memberikan hak preferen (jaminan terpisah, rekening *escrow/segregated account*, atau hak separatis yang diatur dalam undang-undang). Ketentuan kepailitan di Indonesia membedakan kreditor separatis/preferen (pemegang jaminan) dengan kreditor konkuren; tanpa hak jaminan separatis, klaim atas deposit biasanya menjadi klaim konkuren dalam proses kepailitan. Oleh karena itu, bila negara ingin diperlakukan istimewa dalam scenario gagal bayar bank, diperlukan adanya pengaturan hukum atau mekanisme kontraktual yang memastikan status separatis atau bentuk pemisahan aset.<sup>13</sup>

Teori kebendaan termasuk konsep *bezit* (penguasaan) dan alasan kepemilikan (asas *eigendom/legitimatie*) dalam KUHPerdata, menjelaskan perpindahan penguasaan atas benda bergerak seperti uang dengan dua elemen

---

<sup>13</sup> Virgiawan, Anjasmara. 2017. “Deposito sebagai Simpanan Nasabah Bank Berdasarkan Hukum Perjanjian Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998.” *Lex Et Societatis* Vol. V, No. 10 (Desember 2017).

utama: penguasaan faktual (*bezit*) dan maksud untuk memiliki (*animus domini*). Untuk uang tunai, pengalihan kepemilikan sering terjadi secara langsung pada saat penyerahan fisik (tradisi) atau berdasarkan perjanjian (pembayaran, pinjam-meminjam). Namun dalam hubungan penyimpanan/penempatan pada bank (seperti deposito atau *mutuum*), doktrin dan praktik kontraktual memandang bahwa pemindahan uang ke bank sering menimbulkan perubahan cara hak, seperti penyetor menjadi kreditor bank (hak menuntut) sementara bank menjadi pemilik atas jumlah uang tersebut untuk tujuan operasional; dengan demikian uang yang ditahan bank tidak lagi dianggap benda khusus milik penyetor melainkan menjadi kewajiban bank untuk membayar kembali. Konsekuensinya dalam terminologi kebendaan, *bezit* atas fisik uang berpindah kepada bank pada saat penyerahan, sementara hak kebendaan (*eigendom*) atas identitas nilai uang tersebut bertransformasi menjadi piutang. Oleh karena itu, dari sudut pandang kebendaan murni, tanpa langkah hukum yang mempertahankan pemisahan (*segregation*) atau pengaturan *trust/escrow* yang eksplisit, uang negara akan mengalami perpindahan penguasaan yang menempatkan negara sebagai kreditor, bukan pemilik benda khusus di rekening bank.<sup>14</sup>

Implikasi praktis dari gabungan norma pertanaharaan dan teori kebendaan adalah bahwa kedudukan hukum uang negara di bank bergantung pada bagaimana transaksi penempatan diinstruksikan dan didokumentasikan. Jika Kemenkeu/instansi membuka rekening khusus yang diatur secara tegas sebagai rekening milik negara (*segregated account*) atau jika kontrak penempatan memuat klausul yang menjaga pemisahan aset serta jika ada instrumen jaminan yang memberikan hak separatis, maka posisi negara mendekati kedudukan preferen terhadap aset yang terkait. Sebaliknya, jika penempatan dilakukan sebagai deposito biasa tanpa pemisahan hukum atau jaminan, negara hanya menjadi kreditor umum terhadap bank dan kedudukannya sama dengan nasabah lain dalam tata prioritas kreditur. Oleh karena itu, perlindungan hukum praktis bagi uang

---

<sup>14</sup> Aryatie, Indira Retno. 2024. “Apa itu Bezeit dan Bezitter?” *Klinik Hukumonline*, 18 Desember 2024. Diakses pada 03 Desember 2025.

<https://www.hukumonline.com/klinik/a/apa-itu-bezit-dan-bezitter-lt51ac95ad59294/>

negara saat ditempatkan pada bank mensyaratkan desain kontraktual dan akuntansi yang menjaga status kebendaan atau memberikan hak preferen yang dapat ditegakkan, bukan semata-mata mengandalkan status formal sebagai "uang negara". Pedoman teknis penempatan yang dikeluarkan Kemenkeu (Peraturan Direktorat Jenderal Perbendaharaan Nomor Per- 12 /PB/2020) memberikan kerangka operasional bagaimana menjaga karakter negara atas dana ketika ditempatkan, namun tanpa langkah-langkah separasi/jaminan, kedudukan preferen tidak otomatis terwujud.

Agar kedudukan uang negara tidak berubah menjadi klaim konkuren semata, perlu diupayakan sekurang-kurangnya: (a) penggunaan rekening terpisah yang jelas disebut milik negara; (b) klausul kontraktual berupa *trust/escrow* atau perjanjian pemisahan aset; (c) pengaturan hak audit dan *reporting*; serta (d) jika memungkinkan, penempatan dana dengan jaminan atau instrumen hukum yang memberi status preferen dalam asas kepailitan. Kombinasi langkah-langkah tersebut akan menjaga agar, meskipun *bezit* praktikal atas uang berpindah pada saat penyerahan, hak kebendaan atau status prioritas negara dapat dipertahankan secara hukum sehingga meminimalkan risiko kehilangan posisi dalam proses likuidasi/kepailitan bank.<sup>15</sup>

## ***V. CONCLUSION***

Kebijakan penempatan dana negara sebesar Rp 200 triliun pada bank milik negara (Himbara) merupakan tindakan hukum yang berada pada persimpangan antara hukum publik dan hukum perdata. Secara normatif, penempatan dana tersebut memperoleh legitimasi melalui Undang-Undang Keuangan Negara, Perbendaharaan Negara, serta regulasi teknis Kementerian Keuangan yang memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk menempatkan dana pada bank umum untuk tujuan stabilisasi likuiditas dan akselerasi ekonomi. Namun, ketika

---

<sup>15</sup> Indonesia. 2020. Peraturan Direktorat Jenderal Perbendaharaan Nomor PER-12/PB/2020 tentang Petunjuk Teknis Penempatan Uang Negara pada Bank Umum dalam rangka Percepatan Pemulihan Ekonomi Nasional. Jakarta: Direktorat Jenderal Perbendaharaan, Kementerian Keuangan.

negara memasuki hubungan hukum dengan bank melalui instrumen *deposito on call* atau *Cash Management Agreement*, hubungan tersebut tunduk pada rezim hukum privat sebagaimana diatur dalam KUHPerdata. Hal ini menegaskan bahwa negara, dalam konteks tersebut, tidak bertindak sebagai pemegang kekuasaan publik, tetapi sebagai subjek hukum perdata yang melakukan kontrak.

Analisis menunjukkan bahwa hubungan kontraktual antara negara dan Himbara berpotensi menimbulkan ketimpangan posisi karena bank berada dalam posisi yang lebih dominan dari segi informasi dan penguasaan teknis perbankan. Meskipun demikian, ketimpangan tersebut tidak serta-merta menimbulkan penyalahgunaan hubungan hukum privat, kecuali terbukti adanya tindakan melampaui prinsip kehati-hatian, konflik kepentingan, atau pemanfaatan kedekatan struktural yang merugikan negara. Dalam kondisi demikian, bank dapat dimintai pertanggungjawaban berdasarkan asas wanprestasi ataupun perbuatan melawan hukum.

Terkait potensi kerugian negara, rezim hukum perdata menyediakan dua jalur penyelesaian, yaitu gugatan wanprestasi apabila bank tidak memenuhi prestasi kontraktual, atau gugatan perbuatan melawan hukum apabila terjadi tindakan yang bertentangan dengan asas kepatutan atau prinsip prudential banking. Adapun apabila kerugian timbul akibat kelalaian pejabat publik, tanggung jawab perdata tidak secara langsung dibebankan kepada pejabat tersebut, kecuali terbukti adanya kesalahan pribadi (*personal fault*) atau penyalahgunaan wewenang. Secara prinsipil, tanggung jawab pertama-tama berada pada negara sebagai pihak kontraktual, sedangkan mekanisme regres terhadap pejabat dimungkinkan berdasarkan UU Administrasi Pemerintahan dan UU Perbendaharaan Negara.

Dari perspektif hukum kebendaan, penempatan uang negara pada bank menyebabkan terjadinya transformasi hak negara dari hak kebendaan atas uang menjadi hak menagih (*vordering*) kepada bank. Uang yang ditempatkan tidak lagi menjadi benda tertentu milik negara karena secara hukum telah bercampur dengan

dana bank, sehingga negara tidak memiliki hak preferen atas aset bank kecuali apabila secara kontraktual atau regulatif diberikan kedudukan khusus, seperti melalui rekening segregasi atau jaminan kebendaan. Oleh karena itu, apabila bank pailit, negara pada prinsipnya berkedudukan sebagai kreditor konkuren sebagaimana nasabah lainnya.

Keseluruhan analisis ini menegaskan bahwa perlindungan hukum atas uang negara ketika ditempatkan pada bank tidak bergantung pada status negara sebagai entitas publik, melainkan pada desain kontraktual, pemisahan aset, mekanisme pengawasan, dan kepatuhan bank terhadap prinsip kehati-hatian. Dengan demikian, kebijakan penempatan dana negara memerlukan kerangka pengaturan perdata yang ketat, termasuk penguatan klausul pengamanan (*protective clauses*), penggunaan rekening terpisah, serta standar tata kelola dan audit yang jelas. Hanya dengan demikian negara dapat memastikan bahwa pengelolaan uang negara selaras dengan asas akuntabilitas, kehati-hatian, dan perlindungan hukum maksimal sesuai prinsip negara hukum.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- Utrecht, E., Pengantar Hukum Administrasi Negara (Jakarta: Ichtiar Baru, 1980), mengenai kapasitas negara sebagai subjek hukum privat.
- Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara (Jakarta: Rajawali Pers, 2013).
- L. J van Apeldoorn, Pengantar Ilmu Hukum, Noor Komala, Jakarta, 1982, h.164
- Subekti, R. (2001). *Hukum Perjanjian*. Jakarta: Intermasa.
- Hadjon, P. M. (1987). *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: PT Bina Ilmu.
- Rahardjo, S. (2000). *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

### JURNAL

- Kuahaty, Sarah S. 2011. "Pemerintah sebagai Subjek Hukum." *Jurnal Sasi* 17, no. 3: hlm. 56.
- Kurniawan, R. (2021). Asas-asas Kontrak dalam Perspektif Hukum Indonesia. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 51(2), hlm. 203–225.
- Virgiawan, Anjasmara. 2017. "Deposito sebagai Simpanan Nasabah Bank Berdasarkan Hukum Perjanjian Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998." *Lex Et Societatis* Vol. V, No. 10 (Desember 2017).

### PERATURAN PERUNDANG - UNDANGAN

- Kitab Undang - Undang Hukum Acara Perdata
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Peraturan Direktorat Jenderal Perbendaharaan Nomor Per- 12 /PB/2020 Tentang Petunjuk Teknis Penempatan Uang Negara pada Bank Umum dalam rangka Percepatan Pemulihan Ekonomi Nasional
- Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 42/POJK.04/2020 Tahun 2020 Tentang Transaksi Afiliasi dan Transaksi Benturan Kepentingan

## WEBSITE

“Ratusan Triliun Dana Pemerintah Masih Mengendap di Kas Negara,” *Kontan Nasional*, 2025.

“Paket Ekonomi 2025 dan Akselerasi Pertumbuhan,” *Menpan.go.id*, 2025.

Aryatie, Indira Retno. 2024. “Apa itu Bezit dan Bezitter?” *Klinik Hukumonline*, 18 Desember 2024. Diakses pada 03 Desember 2025.  
<https://www.hukumonline.com/klinik/a/apa-itu-bezit-dan-bezitter-1t51ac95ad59294/>