

**ANALISIS KEDUDUKAN BUMN PERSERO
SEBAGAI OBJEK KEWENANGAN PEMERIKSAAN BPK**



SKRIPSI

**DISUSUN DAN DIAJUKAN KEPADA FAKULTAS SYARI'AH DAN
HUKUM UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA UNTUK MEMENUHI SEBAGIAN DARI SYARAT-
SYARAT MEMPEROLEH GELAR SARJANA STRATA SATU DALAM
ILMU HUKUM**

Disusun Oleh:

FAISAL ALI RAHMAN

19103040106

PEMBIMBING:

Syaifullahil Maslul, M.H.

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA
TAHUN 2023**

LEMBAR PERNYATAAN

Assalamualaikum W.r. W.b

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Faisal Ali Rahman
Tempat Tanggal Lahir : Ciamis, 29 Maret 2000
NIM : 19103040106
Jurusan : Ilmu Hukum

Menyatakan bahwa skripsi yang berjudul “ANALISIS KEDUDUKAN BUMN PERSERO SEBAGAI OBJEK KEWENANGAN PEMERIKSAAN BPK” adalah benar-benar merupakan hasil karya penyusun sendiri, bukan duplikasi dari karya orang lain kecuali pada bagian yang telah dirujuk dan disebut dalam *footnote* atau daftar pustaka. Apabila di lain waktu terbukti adanya penyimpangan dalam karya ini, maka tanggungjawab sepenuhnya ada pada penyusun.

Demikian pernyataan ini saya buat agar dapat dipergunakan sebagai mestinya.

Wassalamualaikum. W.r. W.b

Yogyakarta, Maret 2023



Faisal Ali Rahman
19103040106

SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI/TUGAS AKHIR

Hal : Surat Persetujuan Skripsi/Tugas Akhir
Lamp :-

Kepada
Yth. Dekan Fakultas Syariah dan Hukum
UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta
Di Yogyakarta

Assalamu 'alaikum wr. wb.

Setelah membaca, meneliti, memberikan petunjuk dan mengoreksi serta mengadakan perbaikan seperlunya, maka kami selaku pembimbing berpendapat bahwa skripsi Saudara:

Nama : Faisal Ali Rahman

NIM : 19103040106

Judul Skripsi: Analisis Kedudukan BUMN Persero Sebagai Objek
Kewenangan Pemeriksaan BPK

Sudah dapat diajukan kembali kepada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Sarjana Strata Satu dalam Pendidikan.

Dengan ini kami mengharap agar skripsi/tugas akhir Saudara tersebut di atas dapat segera dimunaqosyahkan. Atas perhatiannya kami ucapkan terimakasih.

Wassalamu 'alaikum wr.wb.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

Yogyakarta, Maret 2021

Pembimbing



Syaifullahil Maslul, M.H
NIP. 19900824 201903 1 011



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

Jl. Marsda Adisucipto Telp. (0274) 512840 Fax. (0274) 545614 Yogyakarta 55281

PENGESAHAN TUGAS AKHIR

Nomor : B-482/Un.02/DS/PP.00.9/04/2023

Tugas Akhir dengan judul : ANALISIS KEDUDUKAN BUMN PERSERO SEBAGAI OBJEK KEWENANGAN PEMERIKSAAN BPK

yang dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : FAISAL ALI RAHMAN
Nomor Induk Mahasiswa : 19103040106
Telah diujikan pada : Selasa, 04 April 2023
Nilai ujian Tugas Akhir : A

dinyatakan telah diterima oleh Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

TIM UJIAN TUGAS AKHIR



Ketua Sidang
Syaifullahil Maslul, M.H.
SIGNED

Valid ID: 643675f6bf5d8



Penguji I
Udiyo Basuki, S.H., M.Hum.
SIGNED

Valid ID: 6436b869bc831



Penguji II
Nurainun Mangunsong, S.H., M.Hum.
SIGNED

Valid ID: 64369dccc7ada



Yogyakarta, 04 April 2023
UIN Sunan Kalijaga
Dekan Fakultas Syariah dan Hukum
Prof. Dr. Drs. H. Makhrus, S.H., M.Hum.
SIGNED

Valid ID: 6437606798983

ABSTRAK

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Negara diamanatkan untuk menjadi bagian dari pelaku perekonomian nasional. Salah satu bentuk implementasinya adalah dengan mendirikan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Penelitian ini berangkat dari masuknya BUMN Persero sebagai salah satu objek Keuangan Negara dengan konsekuen diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dengan alasan bahwa modal yang diterima oleh BUMN berasal dari kekayaan yang dipisahkan dari APBN. Keuangan BUMN Persero yang bersifat privat dan pemeriksaan BPK yang bersifat publik maka terjadi konflik norma dalam hal kedudukan BUMN Persero.

Penelitian ini merupakan studi pustaka (*library research*). Penelitian ini menggunakan pendekatan *statute approach*, yaitu menelaah semua peraturan perundang-undang dan regulasi yang memiliki keterkaitan dengan isu hukum yang sedang diteliti. Sifat penelitian ini adalah deskriptif–analisis, yaitu menjelaskan mengenai kedudukan BUMN Persero beserta implikasinya terhadap kewenangan pemeriksaan BPK yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan dan literatur lainnya kemudian dianalisis dan ditarik kesimpulannya.

Berdasarkan hasil penelitian penyusun, BUMN dalam hal ini khususnya yang berbentuk Persero merupakan badan hukum privat berdasarkan doktrin Badan Hukum, artinya keuangan BUMN Persero terpisah dari keuangan negara. Penyertaan modal yang diberikan negara melalui kekayaan yang dipisahkan dari APBN tersebut telah terjadi transformasi keuangan dimana terjadi perubahan (transform) status hukum dari keuangan publik menjadi keuangan privat. Implikasinya BPK tidak berwenang untuk memeriksa keuangan BUMN Persero, pengelolaan yang berbeda antara keuangan publik dan keuangan privat menjadikan tugas dari BPK menjadi sangat berat, padahal tugas BPK itu sendiri sudah berat karena mengawasi dari rencana, tujuan, proses, dan hasil dari Keuangan Negara (APBN).

Kata Kunci: BUMN Persero, BPK, Keuangan Negara, Badan Hukum, Transformasi Keuangan

ABSTRACT

In the 1945 Constitution, the state is mandated to be part of the actors in the national economy. One form of implementation is by establishing a State-Owned Enterprise (BUMN). This research departs from the inclusion of BUMN Persero as one of the objects of State Finance which consequently was examined by the Supreme Audit Agency (BPK). On the grounds that the capital received by BUMN comes from wealth separated from the APBN. The private SOE finances and the BPK audit which are public in nature lead to a conflict of norms in terms of the position of the Persero SOEs.

This research is library research. This study uses a statute approach, which examines all laws and regulations that are related to the legal issues being studied. The nature of this research is descriptive-analytical, namely explaining the position of BUMN Persero and its implications for BPK's audit authority contained in laws and other literature then analyzed and conclusions drawn.

Based on the results of the compiler's research, BUMN, in this case especially those in the form of a Persero, are private legal entities based on the Legal Entity doctrine, meaning that the finances of BUMN Persero are separate from state finances. Equity participation provided by the state through wealth separated from the state budget has changed (transformed) the legal status from public finance to private finance. The implication is that the BPK is not authorized to examine the finances of state-owned enterprises, the different management between public finance and private finance makes the task of the BPK very difficult, even though the task of the BPK itself is already difficult because it oversees the plans, objectives, processes and results of the State Finance (APBN).

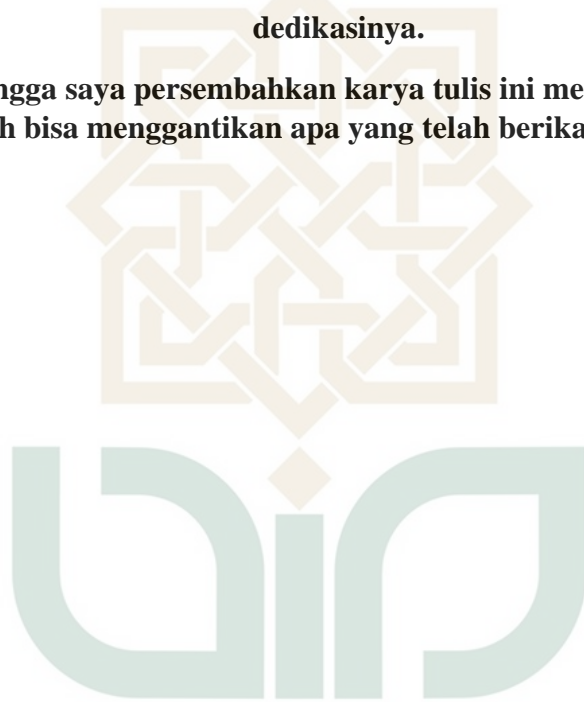
Keywords: BUMN Persero, BPK, State Finance, Legal Entity, Financial Transformation

MOTTO & PERSEMBAHAN

“Sebesar apapun idealis akan kalah dengan keadaan, jadilah adaptif”.

Untuk kedua orang tua saya Bapak T. Ali Syamsi dan Ibu Nining Koyimah serta kakak tercinta Novianti dan Dzulfikri Firdaus terima kasih atas dedikasinya.

Dengan bangga saya persembahkan karya tulis ini meskipun tidak akan pernah bisa menggantikan apa yang telah berikan selama ini.



STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

KATA PENGANTAR



Alhamdulillahirabbal'alamin, kalimat syukur penyusun panjatkan kehadiran Allah SWT, yang dengan rahmat-Nya selau memberkahi penyusun di setiap proses penulisan skripsi, karena sesungguhnya tanpa rahmat Allah, skripsi yang berjudul **“Analisis Kedudukan BUMN Persero Sebagai Objek Kewenangan Pemeriksaan BPK”**

Alhamdulillah atas Rahmat dan Ridho-Nya penyusun dapat menyelesaikan skripsi dengan baik, semoga skripsi ini bisa bermanfaat khususnya untuk penyusun dan umumnya untuk semua yang membaca skripsi ini. Skripsi ini disusun sebagai salah satu syarat kelulusan program strata-1 (S1) jurusan Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta. Dalam penulisan skripsi ini penyusun menyadari banyak kekurangan dikarenakan keterbatasan kemampuan dan wawasan. Oleh karena itu, kritik dan saran yang sifatnya membangun sangat diharapkan oleh penyusun.

Atas rasa syukur penyusun, perkenankan penyusun mengucapkan terima kasih kepada pihak yang telah membantu penyusun dalam menyelesaikan skripsi ini. Penyusun ingin megucapkan banyak terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Phil. Al Makin, S.Ag., M.A. selaku Rektor Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
2. Bapak Prof. Dr. Drs. Makhrus, S.H., M.Hum selaku Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kaliga Yogyakarta beserta jajarannya.
3. Bapak Ach. Tahir, S.H.I., LL.M, M.A. selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
4. Bapak Syaifullahil Maslul, M.H selaku Dosen Pembimbing Skripsi (DPS) yang senantiasa sabar memberikan bimbingan dan dukungan yang sangat baik kepada penyusun.

5. Ibu Nurainun Mangunsong, S.H., M.Hum selaku Dosen Pembimbing Akademik yang selalu siap dalam membantu permasalahan perkuliahan dan memberikan arahan serta dukungan yang baik kepada penyusun.
6. Seluruh dosen pengampu mata kuliah di jurusan Ilmu Hukum, mudah-mudahan ilmu yang telah diberikan bermanfaat.
7. Teman-teman seperjuangan Ilmu Hukum yang telah memberikan motivasi, do'a dan kenangan yang berkesan selama empat tahun masa perkuliahan.
8. *Teman dekat, Anis, terimakasih karena sangat bisa diandalkan.*
9. Kepada semua pihak yang tidak bisa disebutkan satu-persatu yang telah memberikan do'a dan dukungan untuk penyusun.

Semoga Allah senantiasa membalas semua kebaikan untuk semua pihak yang sudah memberikan do'a serta dukungannya untuk penyusun dalam menyelesaikan skripsi ini. Semoga skripsi ini bisa memberikan manfaat untuk penyusun khususnya dan untuk umumnya para pembaca. Aamiin.

Yogyakarta, Maret 2023


Faisal Ali Rahman
19103040106

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

DAFTAR ISI

COVER	i
LEMBAR PERNYATAAN	ii
SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI/TUGAS AKHIR	iii
LEMBAR PENGESAHAN	iv
ABSTRAK	v
MOTTO & PERSEMBAHAN	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	x
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian	7
1. Tujuan Penelitian	7
2. Manfaat Penelitian	8
D. Telaah Pustaka.....	9
E. Kerangka Teori.....	17
F. Metode Penelitian	21
G. Sistematika Pembahasan.....	23
BAB II TINJAUAN TENTANG BUMN PERSERO DAN BPK	24
A. Aspek yang Berhubungan antara Negara dan BUMN sebagai Perusahaan Perseroan.....	24
B. Badan Usaha Milik Negara (BUMN).....	32
C. Perseroan Terbatas.....	35
D. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).....	48
BAB III STATUS KEUANGAN BUMN PERSERO YANG MODALNYA DARI KEKAYAAN NEGARA YANG DIPISAHKAN DAN KEWENANGAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN TERHADAP BADAN USAHA MILIK NEGARA	57
A. Status Keuangan BUMN Persero Sebagai Kekayaan Negara yang Dipisahkan	57
B. Praktik Pemeriksaan BPK Terhadap BUMN Persero Serta Implikasinya	73
BAB IV ANALISIS KEDUDUKAN BUMN PERSERO SEBAGAI BADAN HUKUM DAN IMPLIKASI KEWENANGAN BPK TERHADAP PEMERIKSAAN BUMN PERSERO	86
A. Tinjauan Konsep Pemaknaan Badan Hukum yang Mengelola Keuangan Negara	86

B. Implikasi Kewenangan BPK dalam Memeriksa Keuangan BUMN Persero	98
BAB V PENUTUP	109
A. Kesimpulan.....	109
B. Saran.....	110
DAFTAR PUSTAKA	112
CURRICULUM VITAE	116



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara sebagai badan hukum publik memiliki tujuan yang wajib dicapai sesuai yang diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Segala bentuk proses ataupun caranya merupakan tanggung jawab pemerintah dan tentu perlu ditopang oleh keuangan negara sebagai sumber pembiayaannya agar tujuan tersebut dapat terlaksana dengan baik.¹ Dalam mendukung tujuan tersebut perlu adanya sebuah badan/lembaga yang independen untuk mengawasi sirkulasi keuangan negara, dimana fungsi dan tugasnya adalah mengawasi dan memeriksa keuangan negara.

Dalam praktik aturannya, lembaga independen yang memeriksa keuangan negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Segala tanggung jawab atas pemeriksaan pengelolaan tanggung jawab keuangan negara diberikan kepada BPK sesuai yang diamanatkan dalam Pasal 23E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945). Kemudian pengaturan selanjutnya diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disebut UU BPK) menetapkan BPK sebagai satu lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, yang

¹ Muhammad Djafar Saidi dan Eka Merdeka Djafar, *Hukum Keuangan Negara: Teori Dan Praktik*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm. 9.

berkedudukan di Ibukota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.² Adapun objek dari pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara menurut Pasal 6 ayat (1) UU BPK adalah Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.

Dasar hukum BPK memeriksa keuangan BUMN adalah Pasal 10 ayat (1) UU BPK, dengan kewenangan untuk menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara.³

BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan (Pasal 1 angka 1).⁴ Tujuan didirikannya BUMN adalah untuk turut serta membangun perekonomian bangsa dan menciptakan kemakmuran bagi rakyat seperti yang tertuang di dalam Pasal 33 UUD 1945 amandemen keempat, yaitu:

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan.
2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

² Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

³ *Ibid.* Pasal 6 ayat (1) dan Pasal 10 ayat (1)

⁴ Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

3. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
4. Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
5. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Terdapat disparitas pengertian keuangan negara dalam arti luas dan sempit.

Konsep keuangan negara memang tidak dijelaskan secara spesifik dalam pasal 23 UUD 1945. Dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 menjelaskan bahwa pengelolaan keuangan negara diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang setiap tahun ditetapkan dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selanjutnya jika menurut pasal 23C disebutkan bahwa hal-hal lain yang berkaitan dengan keuangan negara diatur dengan peraturan perundang-undangan.⁵ Kemudian secara jelas disebutkan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara bahwa Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.⁶

Jika melihat secara arti sempit keuangan negara hanya persoalan APBN saja, sebagai sub sistem dan sistem keuangan negara. Sedangkan keuangan negara

⁵ Tiyas Asri Putri and Tundjung Herning Sitabuana, "Pengawasan Pengelolaan Keuangan Negara Terhadap Badan Usaha Milik Negara (Bumn)," *SIBATIK JOURNAL: Jurnal Ilmiah Bidang Sosial, Ekonomi, Budaya, Teknologi, Dan Pendidikan*, Vol. 1:7 (Juni 2022), hlm. 1004.

⁶ UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

dalam arti luas adalah keuangan negara yang berasal / bersumber dari APBN, APBD, BUMN dan pada hakekatnya seluruh harta kekayaan negara sebagai sesuatu sistem keuangan negara.⁷

Sebagaimana di atas konsepsi keuangan negara menjadi polemik tersendiri, sebagian mengatakan bahwa keuangan negara hanya persoalan APBN saja dan mengesampingkan BUMN sebagai objek keuangan negara, ataupun keuangan negara yang pada hakekatnya adalah semua yang bisa dinilai dengan uang sehingga BUMN merupakan bagian daripada ruang lingkup keuangan negara.

Dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia terdapat dua produk hukum yang berkaitan dengan keuangan negara dan keduanya saling bertentangan, yaitu Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut UU BUMN) dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut UU Keuangan Negara). UU BUMN menyatakan bahwa uang negara dalam posisi terbatas artinya jika sudah masuk ranah BUMN bukan merupakan uang negara, sementara UU Keuangan Negara mengatakan bahwa kemanapun uang negara itu berada ia tetap uang negara.⁸

Adanya perdebatan tentang konsep keuangan negara juga berimplikasi terkait konsep kerugian keuangan negara, jika perusahaan BUMN merugi apakah hal tersebut lantas menjadi kerugian keuangan negara. Hilang atau berkurangnya penerimaan atau pengeluaran keuangan negara termasuk dalam kegiatan yang

⁷ Radisman Saragih, "Analisis Hukum Terhadap Keuangan Badan Usaha Milik Negara Sebagai Keuangan Negara," *To-Ra* 5, Vol. 5:2 (Agustus 2019), hlm. 57.

⁸ Alfin Sulaiman, *Keuangan Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Dalam Perspektif Ilmu Hukum*, (Bandung: PT. Alumni Bandung, 2011), hlm. 97.

bersumber dari APBN yaitu usaha yang dikelola oleh BUMN merupakan bagian dari pada tindak pidana korupsi.⁹ Jika menurut pengertian secara sempit maka pengelolaan BUMN seharusnya tidak masuk dalam tindak pidana korupsi, sementara menurut arti luas BUMN merupakan bagian daripada keuangan negara dan tindak pidana korupsi dapat diimplementasikan terhadap pengelolaan BUMN.

Inti dari pokok permasalahannya adalah apakah BUMN dapat diperiksa oleh BPK atau tidak, melihat pengertian keuangan negara secara arti sempit diperkuat dengan doktrin badan hukum dan teori transformasi keuangan maka BUMN seharusnya bukan merupakan wilayah pemeriksaan BPK. Akan tetapi alasan tersebut tidak memiliki arti jika UU Keuangan Negara menetapkan bahwa BUMN merupakan objek dari keuangan negara ditambah teori sumber yang menjelaskan bahwa hukum status keuangan tetap pada asalnya, artinya jika pada awalnya adalah keuangan publik maka meskipun masuk dalam ranah privat hukumnya tetap sama.

Fakta lain yang mengindikasikan pengelolaan BUMN belum ideal adalah Putusan Mahkamah Konstitusi yang multitafsir serta Fatwa Mahkamah Agung. Kerancuan terjadi ketika produk hukum yang dikeluarkan tidak sinkron satu sama lain yang terjadi karena penafsiran dasar hukum pengelolaan BUMN yang berbeda-beda. Fatwa Mahkamah Agung Nomor WKMA/YUD/20/VIII/2006 Tahun 2006 Tentang Piutang BUMN menyatakan bahwa piutang BUMN bukanlah piutang

⁹ Hernol Ferry Makawimbang, *Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi, Suatu Pendekatan Hukum Progresif* (Yogyakarta: Thafa Media, 2014), hlm. 14.

negara artinya kekayaan negara terpisah dari kekayaan BUMN Persero.¹⁰ Selanjutnya tentu keuangan BUMN Persero bukan keuangan negara. Pendapat lain berbeda jika melihat Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013. Pada pertimbangannya hakim berpandangan bahwa BUMN merupakan kepanjangan tangan negara sebagai upaya mencapai tujuan negara, dengan bertindak sebagai pelaku ekonomi untuk pertumbuhan perekonomian nasional, serta mengartikan keuangan negara secara luas dan memasukan BUMN sebagai objek dari pada keuangan negara dengan tujuan mengamankan kekayaan negara.¹¹ Akan tetapi jika melihat putusan MK yang lain seolah-olah terus menerus bahwa perdebatan BUMN sebagai objek keuangan negara sulit untuk mencapai kesepakatan. Putusan MK Nomor 77/PUU-IX/2011 memiliki penafsiran bahwa Pasal 1 angka 1 dan angka 10 UU BUMN menjelaskan bahwa BUMN merupakan badan usaha yang penyertaan modalnya diberikan oleh negara melalui kekayaan yang dipisahkan yaitu APBN, dengan demikian BUMN adalah badan usaha yang memiliki kekayaan terpisah dari kekayaan negara, sehingga kewenangan pengurusan kekayaan, usaha, termasuk penyelesaian utang-utang BUMN tunduk pada hukum perseroan terbatas berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut UU PT).¹²

Ketidak harmonisan dasar hukum dalam mengeluarkan produk hukum oleh lembaga/badan pemerintah terjadi karena tidak adanya sebuah peraturan yang jelas

¹⁰ Fatwa Mahkamah Agung Nomor WKMA/YUD/20/VIII/2006 Tahun 2006 tentang Piutang BUMN

¹¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013

¹² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011

dalam mendudukan antara keuangan negara dan keuangan BUMN. Berangkat dari makna keuangan negara dalam UUD 1945 yang menjelaskan bahwa keuangan negara adalah pengelolaan APBN saja membuat status kedudukan keuangan BUMN seharusnya bukan bagian daripada keuangan negara. Pada kenyataanya pemerintah memperluas makna keuangan negara dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 yang memasukan BUMN sebagai objek keuangan negara.

Berdasarkan permasalahan tersebut, penyusun merasa tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut mengenai keuangan negara, kerugian negara, kedudukan BUMN, serta kewenangan BPK. Maka dari itu, penulisan dalam penelitian ini berkaitan dengan “Kedudukan BUMN Persero Sebagai Objek Kewenangan Pemeriksaan BPK.”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang sudah penyusun paparkan sebelumnya, maka penyusun mengemukakan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah BUMN Persero ditinjau dari doktrin badan hukum dan doktrin transformasi keuangan masuk dalam kategori badan hukum yang mengelola keuangan negara?
2. Bagaimana Implikasi Pemeriksaan BPK Terhadap Keuangan BUMN Persero?

C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui BUMN Persero masuk dalam kategori badan hukum yang mengelola keuangan negara atau tidak.

- b. Untuk mengetahui implikasi kewenangan pemeriksaan BPK terhadap BUMN Persero.

2. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian adalah sebagai berikut:

a. Manfaat teoritis

Secara akademik, penyusun berharap penelitian ini menjadi sumbangsih terhadap perkembangan ilmu pengetahuan pada bidang ilmu hukum pada umumnya dan hukum tata negara pada khususnya, terutama untuk mendapatkan informasi secara jelas terkait kedudukan BUMN Persero sebagai objek pemeriksaan BPK.

b. Manfaat praktis

- 1) Hasil penelitian ini diharapkan bisa mengembangkan pengetahuan sehingga bisa mengembangkan pola pikir yang baik serta kritis dan menambah wawasan bagi penyusun.
- 2) Bagi masyarakat umum, diharapkan mampu membuka pengetahuan lain dan sudut pandang lain dalam melihat suatu hal atau fenomena sehingga terbiasa dan menjadi lebih objektif.
- 3) Hasil daripada penelitian ini juga dapat digunakan sebagai salah satu masukan kepada pemerintah terkhusus para pembuat regulasi agar dapat membuat aturan yang tidak menciptakan kebingungan di tengah masyarakat.

D. Telaah Pustaka

Telaah pustaka merupakan kutipan intisari dari referensi terdahulu yang berkaitan. Dalam penelitian kualitatif hal ini dimaksud untuk menemukan perspektif teori yang relevan guna membantu memahami fenomena yang akan dikaji.¹³ Adapun beberapa literatur yang berkaitan dengan penelitian yang akan tulis adalah sebagai berikut:

Pertama, artikel yang ditulis oleh saudara Yoyo Arifardhani dengan judul “Kemandirian Badan Usaha Milik Negara: Persinggungan Antara Hukum Privat dan Hukum Publik”. Dalam penelitiannya saudara Yoyo Arifardhani ingin membedah tentang status hukum keterikatan negara terhadap BUMN. Dari penelitian tersebut beliau mendapatkan hasil bahwa:¹⁴

1. Terdapat dualisme konsep keuangan negara dalam pengelolaan perusahaan BUMN, dimana dalam konteks kerugian negara terdapat perbedaan makna kerugian negara dalam rumusan UU Perbendaharaan Negara dan UU Tipikor.
2. BUMN merupakan badan hukum privat berdasarkan teori yang dianalisis dalam penelitiannya, adapun salah satu alasannya adalah BUMN Persero tidak bisa membuat peraturan yang mengikat secara umum di luar anggota yang ada di dalamnya.

¹³ Nursapia Harahap, *Penelitian Kualitatif*, (Medan: Wal ashri Publishing, 2020), hlm. 45.

¹⁴ Yoyo Arifardhani, “Kemandirian Badan Usaha Milik Negara: Persinggungan Antara Hukum Privat Dan Hukum Publik,” *Otentik's: Jurnal Hukum Kenotariatan*, Vol. 1.1 (Januari 2019).

3. Status hukum keuangan negara dalam pemberian modal kepada BUMN merupakan bukan lagi bagian daripada keuangan negara, karena keuangan BUMN merupakan ranah privat.

Kedua, artikel yang ditulis oleh saudara Radisman Saragih dengan judul “Analisis Hukum Terhadap Keuangan Badan Usaha Milik Negara Sebagai Keuangan Negara”. Beliau menjelaskan bagaimana konsep keuangan negara dari perspektif hukum, juga keuangan BUMN dari perspektif hukum. Sehingga memberikan penjelasan mendalam terhadap konsep keuangan dari kedua badan hukum tersebut.¹⁵

Keuangan negara dijelaskan tidak hanya mencakup keuangan APBN saja, tetapi juga APBN yang dipisahkan kepada pemerintah daerah (APBD), kepada BUMN, BUMD, dan badan lainnya serta seluruh harta kekayaan negara yang dapat dinilai dengan uang. Implikasinya adalah kewenangan BPK yang menjadi sangat luas dan menimbulkan problematik sendiri karena pada dasarnya BUMN merupakan badan hukum privat.

Sehingga adanya kerancuan dan perlu perubahan atau amandemen terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai keuangan negara dan diharapkan dalam perubahan itu memuat konsep hukum yang membedakan status dan kedudukan uang, sehingga dapat diketahui keuangan BUMN merupakan keuangan yang terpisah dan bukan merupakan bagian dan keuangan negara. Hal ini sesuai dengan konsep hukum yang melihat BUMN sebagai badan hukum, demikian juga halnya negara sebagai badan hukum.

¹⁵ Saragih

Ketiga, penelitian yang berjudul “Miskonsepsi Pembebanan Tanggung Jawab Kepada Direksi BUMN dalam Jerat Tindak Pidana Korupsi” yang di tulis oleh Bayu Novendra dan Aulia Mutiara Syifa. Penelitian ini mendorong penggunaan prinsip *Business Judgement Rule* dalam pembuktian sebagai upaya perlindungan atas segala tindakan Direksi BUMN yang telah beritikad baik menjalankan BUMN yang mengalami kerugian.¹⁶

Dualisme konsep kekayaan negara di dalam tubuh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang di atur dalam perundang-undangan Indonesia melahirkan polemik dalam penyelenggaraannya sebagai suatu badan usaha. Hakikatnya, modal yang didapatkan BUMN dari kekayaan negara yang dipisahkan bukan merupakan keuangan negara dan pembinaan serta pengelolaannya didasarkan pada prinsip good corporate governance. Sementara dalam Undang-Undang Keuangan Negara, modal yang dikeluarkan negara kepada BUMN merupakan bagian daripada kekayaan negara. Sehingga, Direksi BUMN yang mengalami kerugian dapat dijerat tindak pidana korupsi karena telah merugikan keuangan negara. Padahal, kerugian yang dialami BUMN tidak selalu dari niat jahat melainkan dinamika usaha.

Keempat, artikel dengan judul “Status Kepemilikan Anak Perusahaan BUMN” Kekayaan BUMN terpisah dari kekayaan Negara karena kekayaan Negara di dalam BUMN hanya sebatas saham, sehingga jika pada suatu saat BUMN mengalami kerugian, maka bukan merupakan kerugian Negara.¹⁷

¹⁶ Bayu Novendra and Aulia Mutiara Syifa, “Miskonsepsi Pembebanan Tanggung Jawab Kepada Direksi Badan Usaha Milik Negara Dalam Jerat Tindak Pidana Korupsi,” *Jurnal Sasi*, Vol. 26:4 (Oktober-Desember 2020).

¹⁷ Julio Thimotius Kapitan Smaud Natun, “Status Kepemilikan Anak Perusahaan Bumn,” *Mimbar Keadilan*, Vol 12:1 (Februari-Juli 2019).

Anak perusahaan merupakan perusahaan yang separuh atau sebagian sahamnya dimiliki perusahaan lain atau sepenuhnya dimiliki oleh perusahaan lain. Perusahaan lain itu disebut perusahaan induk atau induk perusahaan. BUMN merupakan perusahaan yang modalnya dimiliki oleh negara baik itu sebagian (PERSERO) atau seluruhnya (PERUM). Sementara jika anak perusahaan dibentuk maka modalnya merupakan dari kekayaan BUMN sebagai perusahaan induk, itu artinya modal tersebut yang berbentuk PT (Perseroan Terbatas) sebagai badan hukum yang memiliki kekayaan terpisah dari pemegang saham. BUMN merupakan badan usaha yang pembentukannya tunduk pada Undang-Undang atau hukum publik sementara aturan dan seluruh kegiatannya tunduk dan diatur oleh hukum privat.

Kelima, artikel Lala Taprisa Paksi Nurfaumi et. All yang berjudul “Tinjauan Terhadap Pemaknaan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Pada BUMN dan Akibat Hukum Yang Timbul Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013” dalam penelitian tersebut menjelaskan bahwa pelaksanaan penyertaan modal negara kepada BUMN dari kekayaan negara yang dipisahkan menuai permasalahan terkait pemaknaan, karena tidak harmonisnya peraturan perundang-undangan satu dengan yang lainnya.¹⁸

Oleh karena itu makna dari kekayaan negara yang dipisahkan tersebut menjadi berbeda. Undang-Undang Keuangan Negara beranggapan bahwa

¹⁸ Henny Nurfaumi, Lala Taprisa Paksi Juliani dan Nabitatus Sa’adah, “Tinjauan Terhadap Pemaknaan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Pada BumN Dan Akibat Yang Timbul Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/Puu-Xi/2013,” *Diponegoro Law Journal*, Vol. 8:2 (April 2019).

keuangan negara yang berada dalam BUMN masih menjadi keuangan negara dan tunduk pada hukum publik, sedangkan Undang-Undang BUMN menyebutkan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan tersebut merupakan keuangan BUMN yang tunduk pada hukum privat.

Akibatnya implikasi hukum yang timbul atas disharmonisasi tersebut yaitu pengawasan keuangan BUMN dilakukan oleh BPK (Badan Pemeriksa Keuangan), masuknya kebijakan negara pada kebijakan direksi serta ketidakjelasan kualifikasi kerugian negara yang dapat diterapkan pada BUMN atas kerugian perusahaan yang dialaminya.

Keenam, artikel dengan judul “Dinamika Pengelolaan Keuangan BUMN Perihal Dilema Antara Kerugian Negara Ataupun Kerugian Bisnis” yang ditulis oleh Madaskolay Viktoris Dahoklory. Penelitian tersebut menjelaskan bahwa BUMN merupakan kepanjangan tangan negara dalam merealisasikan tujuan negara, namun dalam prakteknya timbul permasalahan dalam pengelolaan aset perusahaan, hal ini dikarenakan karena tidak adanya sinkronisasi antar undang-undang. Penelitian tersebut bertujuan untuk membedah konsep keuangan BUMN beserta kerugiannya serta bentuk pengawasan terhadap BUMN.¹⁹

Hasil penelitian menunjukkan bahwa beberapa putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa segala aset BUMN merupakan aset negara, artinya kerugian BUMN juga merupakan kerugian negara. Dalam penelitian tersebut membedakan dua kerugian BUMN dan direktur sebagai penanggung jawab, jika

¹⁹ Viktoris Dahoklory, “Dinamika Pengelolaan Keuangan Bumn Perihal ‘Dilema’ Antara Kerugian Negara Ataupun Kerugian Bisnis,” *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, Vol. 9:3 (Desember 2020).

kerugian tersebut dalam wilayah administrasi maka seharusnya dapat dimintai pertanggung-jawaban secara administrasi sesuai UU No. 30 Tahun 2014. Kemudian jika kerugian tersebut timbul akibat putusan bisnis maka perbuatan tersebut tidak bisa dikategorikan sebagai tindak pidana yang merugikan keuangan negara, dan harus dianggap sebagai kerugian bisnis karena menjadi resiko dalam dunia usaha.

Ketujuh, artikel yang berjudul “Transfromasi Dan Pengawasan Keuangan Negara Pada BUMN Dengan Prinsip Business Judgment Rule” karya Nur Rohim Yunus dan Latipah Nasution. Dalam penelitian tersebut menjelaskan bahwa kekayaan negara dalam bentuk saham dari badan usaha bukan merupakan kekayaan negara, melainkan telah bertransformasi menjadi kekayaan badan usaha. Sehingga Direksi/Komisaris dan pemegang saham lainnya berkedudukan sama satu dengan yang lainnya.²⁰

Direksi dalam menjalankan tugas dan wewenangnya diberikan perlindungan dalam setiap pengambilan keputusan bisnis, tentunya dengan pengawasan yang menerapkan prinsip BJR (*Business Judgment Rule*), sesuai yang termuat dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas.

Hasil penelitian menyatakan bahwa implementasi BJR terhadap Direksi BUMN dapat dilakukan setelah memenuhi syarat dan ketentuan berlakunya BJR. BJR dapat diimplementasikan karena badan usaha berbadan hukum sejatinya tunduk pada undang-undang Perseroan Terbatas.

²⁰ Nur Rohim Yunus dan Latipah Nasution, “Transfromasi Dan Pengawasan Keuangan Negara Pada BUMN Dengan Prinsip Business Judgment Rule, *Jurnal Samudra Keadilan*,” Vol. 16:2 (Juli-Desember 2021).

Kedelapan, Skripsi yang ditulis oleh saudara Muhammad Ali Suneth dengan judul “Batasan Hukum Kewenangan Pemeriksaan Eksternal BPK Terhadap BUMN Persero Dalam Perspektif Hukum Tata Negara”. Penelitian ini membahas dasar hukum apa yang dilakukan BPK sehingga BUMN menjadi objek kewenangan pemeriksaan dan lembaga yang berhak untuk memeriksa BUMN berdasarkan ketentuan hukum yang dianut.²¹

Kemudian hasil dari penelitiannya adalah menyebutkan bahwa BPK diberikan kewenangan dalam memeriksa BUMN merupakan ketidaktelitian para pembentuk Undang-Undang dalam memaknai filosofi apa yang disebut keuangan negara dan apa yang dimaksud pemeriksaan keuangan negara.

Adapun lembaga yang berhak memeriksa adalah lembaga akuntan publik yang ditunjuk melalui Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). Dengan ketentuan seperti itu maka BPK sebagai lembaga negara seharusnya hanya melakukan pemeriksaan yang sifatnya makrostrategis keuangan negara saja, yakni meliputi kebijakan, program, tujuan dan kemanfaatan keuangan Negara.

Kesembilan, Skripsi yang ditulis oleh Rihsan Novendi dengan judul “Kedudukan Keuangan Negara Yang Dipisahkan Dan Dijadikan Modal BUMN (PERSERO)”. Penelitian ini membahas terkait Kedudukan kekayaan negara yang dipisahkan dan dijadikan modal BUMN (PERSERO). Dalam penelitiannya menyebutkan bahwa negara dapat diposisikan sebagai subyek hukum privat.²²

²¹ Muhammad Ali Suneth, “Batasan Hukum Kewenangan Pemeriksaan Eksternal BPK Terhadap BUMN Persero Dalam Perspektif Hukum Tata Negara,” *Skripsi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin*, (2020).

²² Rihsan Novendi, “Kedudukan Keuangan Negara Yang Dipisahkan Dan Dijadikan Modal BUMN (PERSERO),” *Skripsi Fakultas Hukum Universitas Andalas*, (2018).

Perbedaan makna keuangan negara juga terjadi karena adanya disharmonisasi peraturan perundangan-undangan. Dimana pihak BUMN merasa bahwa kerugian BUMN bukan merupakan kerugian negara, karena jika kerugian BUMN Persero adalah kerugian negara maka hal itu bertentangan dengan prinsip pertanggungjawaban terbatas pada BUMN (Persero), namun kenyataannya pada Undang-Undang No. 20 Tahun 2001 Jo. Undang-Undang No. 31 Tahun 1999 tentang Penegakan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, dan Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, yang menyatakan Kerugian BUMN (dalam hal ini Persero) termasuk Kerugian Negara.

Maka dalam penelitian tersebut menyimpulkan bahwa terkait kedudukan keuangan negara pada BUMN telah terjadi disharmonisasi beberapa Undang-Undang yang menyebabkan statusnya problematik. Kemudian dijelaskan juga bahwa kerugian BUMN bukan merupakan kerugian negara, dan kerugian BUMN juga bukan semata-mata persoalan itikad buruk melainkan keputusan bisnis.

Kesepuluh, Tesis karangan Suryo Hutomo, SIK yang berjudul “Implikasi Konflik Norma Mengenai Pemaknaan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Dari Perseroan Terbatas Terhadap Kewenangan Badan Pemeriksaan Keuangan Untuk Melakukan Pemeriksaan Perusahaan Perseroan”. Penelitian ini berangkat dari masuknya Badan Usaha Milik Negara Perseroan Terbatas (BUMN Persero) sebagai

salah satu objek Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) akibat dari luasnya lingkup keuangan negara dalam UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.²³

Penelitian ini membahas dua permasalahan utama. Pertama, status kekayaan yang dipisahkan pada Persero Terbatas dalam BUMN. Kedua, Implikasi adanya konflik norma mengenai status kekayaan Negara yang dipisahkan dalam persero terhadap kewenangan BPK untuk memeriksa Direksi Persero Terbatas. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemberian kewenangan BPK dalam memeriksa keuangan BUMN merupakan ketidaktepatan para legislator terhadap makna filosofi keuangan negara.

E. Kerangka Teori

1. Teori Badan Hukum

Teori Badan Hukum (*legal entity*) mulai dikembangkan oleh Rudolf von Jhering, Otto von Gierke, Fredrich Carl von Savigny, A. Brinz dan Meyers. Yang pada intinya prinsip badan hukum membedakan antara badan hukum (*corporation*) dan para anggota atau pendiri (*pemegang saham*). Istilah badan hukum berasal dari terjemahan *rechtspersoon* (Belanda), *persona moralis* (Latin), dan *legal persons* (Inggris).

Subyek hukum merupakan manusia (*naturlijke persoon*) dan badan hukum (*rechts persoon*) sebagai pengemban hak dan kewajiban. Dalam hal kewenangan ilmu hukum, badan hukum dibedakan menjadi dua jenis yaitu:

²³ SIK Suryo Hutomo, "Implikasi Konflik Norma Mengenai Pemaknaan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Dari Perseroan Terbatas Terhadap Kewenangan Badan Pemeriksaan Keuangan Untuk Melakukan Pemeriksaan Perusahaan Perseroan," *Tesis Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia*, (2015).

1. Badan hukum publik (*personne morale*) kewenangan yang dimilikinya yaitu mengeluarkan kebijakan publik yang sifatnya mengikat dan umum seperti Undang-Undang Perpajakan atau tidak bersifat mengikat dan umum seperti Undang-Undang APBN.
2. Badan hukum privat (*personne juridique*) tidak memiliki kewenangan dalam mengeluarkan kebijakan publik yang bersifat mengikat dan umum. Hak dan kewajibannya timbul atas dasar hubungan hukum perjanjian atau kontrak antara dua subyek hukum atau lebih.²⁴

Melihat perbedaan diatas maka BUMN (Persero) tidak memiliki kewenangan untuk mengeluarkan kebijakan publik yang mengikat dan umum serta segala kuasa dan tindakannya tunduk pada ketentuan hukum privat. Oleh karena itu berdasarkan teori badan hukum karakteristik BUMN (Persero) merupakan badan hukum privat.

Salah satu ciri dari badan hukum adalah memiliki kekayaan yang terpisah dari pemilikinya, sehingga seharusnya kekayaan yang dipisahkan dari APBN yang kemudian dijadikan sebagai modal pendirian perusahaan negara (BUMN/Persero) dengan sendirinya akan menjadi kekayaan perusahaan negara (BUMN/Persero) tersebut, bukan lagi merupakan kekayaan negara.²⁵

²⁴ Debby, "Status Hukum Keuangan Perseroan Terbatas (PERSERO) Berdasarkan Teori Badan Hukum Dan Teori Transformasi Keuangan," *Justitia Et Pax: Jurnal Hukum*, Vol. 37:2 (Desember 2021), hlm. 205.

²⁵ Fina Puspita Fitriyanti, "Teori Sumber VS Teori Badan Hukum Dan Teori Trasnfromasi Keuangan Dalam Menafsirkan Status Hukum Keuangan Badan Usaha Milik Negara," *Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia*, Vol. 7:8 (Agustus 2022), hlm. 10717.

2. Teori Transfromasi Keuangan

Kelangkaan literatur tentang hukum keuangan negara, berakibat pada pemahaman secara tidak mendalam mengenai hukum keuangan negara sebagai substansi hukum publik.²⁶ Dalam sistem demokrasi kedudukan negara harus menjunjung tinggi kaidah-kaidah hukum, artinya negara tidak bisa dengan semena-mena memposisikan dirinya menjadi tidak terbatas. Dalam praktik penyertaan modal maka negara dan BUMN berperan sebagai badan hukum dan tidak melewati proporsinya masing-masing.

Teori Transfromasi Keuangan ini beralaskan pada teori badan hukum, sehingga terjadi keselarasan antara dua teori ini. Berdasarkan teori transformasi keuangan, status keuangan menjadi berubah (*transfrom*) sebagai hasil dari sebuah perbuatan hukum yaitu penyerahan atau pemisahan atas keuangan dari satu subyek hukum ke subyek hukum lainnya. Adanya perubahan status keuangan tersebut juga berimplikasi terhadap perubahan hak dan kewajiban dalam penguasaan dan kepemilikan uang badan hukum sehingga pengelolaan, tanggung jawab serta risikonya menempel pada subyek hukum yang baru.²⁷

Mahkamah Agung dalam fatwanya menyatakan bahwa tagihan bank BUMN bukan tagihan negara karena bank BUMN Persero tunduk pada UU No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas. Dengan demikian dapat diartikan Mahkamah Agung berpendapat kekayaan negara terpisah dari

²⁶ Djafar, hlm. 1.

²⁷ Debby, hlm. 214.

kekayaan BUMN Persero. Selanjutnya tentu keuangan BUMN Persero bukan keuangan negara.²⁸

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011 yang menyatakan bahwa piutang BUMN setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas bukan lagi termasuk dalam piutang negara yang harus dilimpahkan penyelesaiannya ke Panitia Urusan Piutang Negara (PUPN) dan ketentuan tentang piutang BUMN dalam Undang-Undang Nomor 49 Prp. Tahun 1960 tidak lagi mengikat secara hukum, begitu pula dengan definisi keuangan negara dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara sudah tidak memiliki kekuatan mengikat secara hukum setelah berlakunya Undang-Undang BUMN.²⁹

Jika menganalisa pembahasan di atas adalah benar bahwa keuangan BUMN Persero bukan merupakan keuangan negara dan negara dengan pemberian modalnya merupakan pemindahahan status keuangan dari publik ke privat, kemudian daripada itu negara mendapatkan saham sebagai bukti kepemilikan perusahaan.

²⁸ Erman Rajagukguk, *Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Dalam Bentuk Perseroan Terbatas*, (Jakarta: Universitas Indonesia Fakultas Hukum, 2016), hlm. 18.

²⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011

F. Metode Penelitian

Penelitian dalam bahasa Inggris disebut *research*, adalah suatu aktifitas “pencarian kembali” suatu kebenaran (*truth*). Pencarian kebenaran yang dimaksud adalah upaya-upaya manusia untuk memahami dunia dengan segala rahasia yang terkandung didalamnya untuk mendapatkan solusi atau jalan keluar dari setiap masalah yang dihadapinya.³⁰

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang akan dilakukan adalah studi pustaka dimana penyusun mengumpulkan bahan-bahan primer dan bahan sekunder kemudian dianalisa. Adapun proses penganalisaanya yaitu dengan cara membaca, mencatat, dan kemudian diolah sehingga menjadi data penelitian berisi kesimpulan penyusun atau resultante penelitian.

2. Sifat Penelitian

Deskriptif-analitis merupakan sifat dari penelitian yang akan dilakukan oleh penyusun dimana penelitian ini akan menjelaskan suatu fenomena/peristiwa secara sistematis sesuai dengan apa yang ada pada perundang-undangan yang mengatur tentang keuangan BUMN Persero dan kewenangan BPK. Sedangkan analiitis bertujuan untuk dapat mengelompokan, menggambarkan dan membandingkan teori dengan fenomana yang terjadi.

³⁰ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, (Mataram: Mataram University Press, 2020), hlm. 19.

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan per-undang-undangan (*statute approach*), Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang sedang dibahas (diteliti).³¹

Oleh karenanya, penyusun akan membahas seputar peraturan perundang-undangan yang kemudian dianalisis kesesuaiannya dengan teori yang berkaitan.

4. Bahan Hukum Penelitian

Sumber data dalam penelitian ini terbagi menjadi 3 (tiga) yaitu: bahan primer, sekunder dan non-hukum.

a. Primer

- 1) Undang-Undang Dasar 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara;
- 3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- 4) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- 5) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;
- 6) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan;
- 7) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas;
- 8) Fatwa Mahkamah Agung;
- 9) Putusan Mahkamah Konstitusi;

b. Sumber bahan sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan terhadap data primer.

c. Bahan non-hukum merupakan bahan yang mendukung dalam penulisan penelitian.

³¹ *Ibid*, hlm. 56.

G. Sistematika Pembahasan

Sistematika penulisan merupakan rancangan uraian dari setiap bab agar penelitian berjalan secara terorganisir dan sistematis. Adapun penjabaran terhadap langkah-langkah yang akan dilakukan oleh penyusun adalah sebagai berikut:

Bab pertama, isi dari bab ini adalah gambaran penelitian secara menyeluruh. Bab ini terdiri dari tujuh sub pembahasan, meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, telaah pustaka, kerangka teoritik, metode penelitian serta sistematika pembahasan.

Bab kedua, merupakan bab yang membahas landasan teori yang akan digunakan dalam penelitian sebagai bentuk analisa penelitian terhadap masalah yang diteliti.

Bab ketiga, merupakan bab yang membahas terkait status keuangan BUMN Persero itu sendiri serta kewenangan BPK. Adapun dalam bab ini terdiri dari beberapa sub pembahasan, yang pertama mengenai kewenangan BPK dalam memeriksa keuangan negara, kemudian sub pembahasan yang kedua mengenai status keuangan BUMN.

Bab keempat, merupakan bab yang berisi jawaban atas rumusan masalah berdasarkan analisis sesuai bahan atau data yang sudah disajikan.

Bab kelima, merupakan bab terakhir yang akan berisi kesimpulan kesimpulan dari permasalahan penelitian yang telah dianalisis pada bab sebelumnya serta berisi saran-saran yang bermfaat demi kemajuan ilmu pengetahuan terkhusus dibidang hukum.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Setelah menyajikan fakta-fakta dan teori-teori pada pembahasan yang ada pada bab-bab sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Berdasarkan teori atau doktrin yang berkembang memang BUMN dalam hal ini khususnya Persero merupakan badan hukum privat yang terpisah dari keuangan negara. Penyertaan modal yang diberikan negara melalui kekayaan yang dipisahkan yaitu APBN tersebut telah terjadi perubahan (*transform*) status hukum dari keuangan publik menjadi keuangan privat. Menempatkan BUMN sebagai objek keuangan negara seperti halnya yang tertuang dalam UU Keuangan Negara menjadikan BUMN sebagai badan hukum publik yang pengisian jabatannya dilakukan oleh pemerintah bukan berdasarkan kemampuan wirausahawan atau jenjang karir karyawan BUMN.
2. Implikasi dari kedudukan BUMN sebagai objek keuangan negara adalah konsepsi terkait kerugian negara atau kerugian BUMN yang pada akhirnya menetapkan status organ perseroan dikenai sanksi pidana korupsi. BPK dalam hal ini diberikan kewenangan untuk memeriksa keuangan BUMN dimana itu menabrak norma dan doktrin badan hukum. Pengelolaan yang berbeda antara keuangan publik dan keuangan privat menjadikan tugas dari BPK menjadi sangat berat, padahal tugas BPK itu sendiri sudah berat karena mengawasi dari rencana, proses, tujuan, dan hasil dari keuangan negara.

disamping itu terjadi dualisme pemeriksaan yang dilakukan terhadap keuangan BUMN Persero, dalam UU BUMN menetapkan bahwa Akuntan Publik yang ditunjuk merupakan badan yang diberikan kewenangan untuk memeriksa keuangan BUMN akan tetapi dalam UU tersebut juga tidak menampik kemungkinan bahwa BPK juga bisa memeriksa keuangan BUMN.

B. Saran

Penyusun menyadari bahwa penelitian ini masih banyak kekurangan dari segala aspeknya. Sehingga kritik dan saran sangat dibutuhkan dan diharapkan untuk dijadikan perbaikan. Untuk menyempurnakan penelitian ini penyusun menyarankan kepada pembaca agar melakukan penelitian terkait bagaimana konsep ideal pengelolaan BUMN Persero di Indonesia, agar literatur kejelasan mengenai kedudukan BUMN Persero menjadi kaya. Penyusun juga memberikan saran kepada pemangku kepentingan dalam hal ini pemerintah sebagaimana dibawah ini:

1. Perlu adanya sesuatu yang lebih dari sekedar putusan MK dalam mendudukan status BUMN, harmonisasi peraturan perundang-udangan oleh legislator atau produk hukum yang baru terkait BUMN Persero merupakan jawaban dalam menuntaskan perdebatan yang berkepanjangan. Pasal 1 angka 1 dan 2 UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN yang mengatur tentang penyertaan modal negara kepada BUMN harus diperjelas dengan sedemikian rupa mengikuti perkembangan zaman ataupun

perkembangan ilmu pengetahuan agar konsepsi kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN Persero jelas.

2. BPK sebagai lembaga independen perlu memberikan batasan kewenangan tersendiri agar tugas dan wewenangnya terselenggara dengan baik. Seperti halnya yang sudah dijelaskan terdapat beberapa BUMN yang mendapatkan aliran dana bukan dari negara menjadikan status kewenangan BPK dalam memeriksa BUMN menjadi bias, kemudian tugas sebenarnya dari BPK juga sudah berat. Kejelasan status daripada kewenangan BPK dalam memeriksa BUMN dapat memberikan manfaat untuk pertumbuhan BUMN sebagai pelaku perekonomian nasional.



DAFTAR PUSTAKA

A. Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar 1945;
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara;
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan;
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas;
- Fatwa Mahkamah Agung WKMA/YUD/20/VIII/2006;
- Putusan Mahkamah Konstitusi 48/PUU-XI/2013 dan 77/PUU-IX/2011.

B. Buku dan Jurnal

- Arifardhani, Yoyo, 'Kemandirian Badan Usaha Milik Negara: Pesinggungan Antara Hukum Privat Dan Hukum Publik', *Otentik's: Jurnal Hukum Kenotariatan*, 1.1 (2019)
- Aritonang, Baharuddin, *Badan Pemeriksaan Keuangan Dalam Sistem Ketatanegaraan*, 1.2 (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2019)
- Asri Putri, Tiyas, and Tundjung Herning Sitabuana, 'Pengawasan Pengelolaan Keuangan Negara Terhadap Badan Usaha Milik Negara (Bumn)', *SIBATIK JOURNAL: Jurnal Ilmiah Bidang Sosial, Ekonomi, Budaya, Teknologi, Dan Pendidikan*, 1.7 (2022), 1003–18
- Atmadja, Arifin P. Soeria, *Keuangan Publik Dalam Perpektif Hukum: Teori, Praktik, Kritik*, Ketiga (Jakarta: Rajawali Pers, 2013)
- Budiarto, Agus, *Kedudukan Hukum Dan Tanggung Jawab Mandiri Perseroan Terbatas*, Pertama (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002)
- Cahyani, Akbar Baitullah dan Indah, 'Pengaturan Pengelolaan Dan Pengawasan Keuangan Negara Terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN)', *Journal Inicio Legis*, 2.2 (2021)
- Dahoklory, Viktoris, 'Dinamika Pengelolaan Keuangan Bumn Perihal "Dilema" Antara Kerugian Negara Ataupun Kerugian Bisnis', *Jurnal*

- Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 9.3 (2020)
- Debby, 'Status Hukum Keuangan Perseroan Terbatas (PERSERO) Berdasarkan Teori Badan Hukum Dan Teori Transformasi Keuangan', *Justitia Et Pax: Jurnal Hukum*, 37.2 (2021)
- Djafar, Muhammad Djafar Saidi dan Eka Merdeka, *Hukum Keuangan Negara: Teori Dan Praktik*, Ketiga (Jakarta: Rajawali Pers, 20016)
- Fitriyanti, Fina Puspita, 'Teori Sumber VS Teori Badan Hukum Dan Teori Trasnfromasi Keuangan Dalam Menafsirkan Status Hukum Keuangan Badan Usaha Milik Negara', *Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia*, 7.8 (2022)
- Ghafur, Fauzan, 'Perdebatan Status Uang Dan Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Pemeriksaan Badan Usaha Milik Negara', *Jurnal APHTN-HAN*, 1.1 (2022)
- Gumanti, Tatang Ary, *Keuangan Korporate: Tinjauan Teori Dan Bukti Empiris* (Jakarta: Mitra Wacana Media, 2017)
- Gunawan Widjaya, Ahmad Yani, *Seri Hukum Bisnis: Perseroan Terbatas*, I.IV (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006)
- Harahap, M. Yahya, *Hukum Perseroan Terbatas* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013)
- Harahap, Nursapia, *Penelitian Kualitatif*, Cet. I (Medan: Wal ashri Publishing, 2020)
- Hartanto, Arif, 'Akibat Hukum Kerugian Keuangan Negara Di Dana Pensiun BUMN', *Jurnal Nalar Keadilan*, 2.1 (2022)
- Hartini, Rahayu, *BUMN Persero Konsep Keuangan Negara Dan Hukum Kepailitan Di Indonesia* (Malang: Setara Press, 2017)
- Huda, Ni'matul, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pertama (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005)
- Kansil, C.S.T., *Pokok-Pokok Hukum Perseroan Terbatas Tahun 1995* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996)
- M. Teguh Pangestu, Nurul Aulia, 'Hukum Perseroan Terbatas Dan Perkembangannya Di Indonesia', *Jurnal Business Law Review*, 3.1 (2017)
- Makawimbang, Hernol Ferry, *Kerugian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi, Suatu Pendekatan Hukum Progresif* (Yogyakarta: Thafa Media, 2014)
- Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Cet. I (Mataram: Mataram University Press, 2020)

- Muhammad, Abdul kadir, *Hukum Perusahaan Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999)
- Nasution, Nur Rohim Yunus dan Latipah, 'Transformasi Dan Pengawasan Keuangan Negara Pada BUMN Dengan Prinsip Business Judgment Rule', *Samudra Keadilan*, 16.2 (2021)
- Natun, Julio Thimotius Kapitan Smaud, 'Status Kepemilikan Anak Perusahaan Bumn', *Mimbar Keadilan*, 12.1 (2019)
- Novendi, Rihsan, 'Kedudukan Keuangan Negara Yang Dipisahkan Dan Dijadikan Modal BUMN (PERSERO)' (Skripsi Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2018)
- Novendra, Bayu, and Aulia Mutiara Syifa, 'Miskonsepsi Pembebanan Tanggung Jawab Kepada Direksi Badan Usaha Milik Negara Dalam Jerat Tindak Pidana Korupsi', *Sasi*, 26.4 (2020)
- Nurfahmi, Lala Taprisa Paksi Juliani, Henny, and Nabitatus Sa'adah, 'Tinjauan Terhadap Pemaknaan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Pada Bumn Dan Akibat Yang Timbul Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/Puu-Xi/2013', *Diponegoro Law Journal*, 8.2 (2019)
- Prasetio, 'Dilema Penerapan Business Judgment Rule Dalam Transaksi Komersial BUMN', *Jurnal Magister Ilmu Hukum*, 1.2 (2016)
- Prasetya, Rudhi, *Perseroan Terbatas Teori Dan Praktik*, Cet. 1 (Jakarta: Sinar Grafika, 2011)
- Rajagukguk, Erman, *Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Dalam Bentuk Perseroan Terbatas*, Cet. I (Jakarta: Universitas Indonesia Fakultas Hukum, 2016)
- Rizky Novian Hartanto et. al, 'Kerugian Keuangan Negara Pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Dalam Perspektif Doktrin Business Judgment Rule', *Keluwih: Jurnal Sosial Dan Humaniora*, 2.1 (2021)
- Saragih, Radisman, 'Analisis Hukum Terhadap Keuangan Badan Usaha Milik Negara Sebagai Keuangan Negara', *To-Ra*, 5.2 (2019), 55
- Sulaiman, Alfin, *Keuangan Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Dalam Perspektif Ilmu Hukum*, Pertama (Bandung: PT. Alumni Bandung, 2011)
- Suneth, Muhammad Ali, 'Batasan Hukum Kewenangan Pemeriksaan Eksternal BPK Terhadap BUMN Persero Dalam Perspektif Hukum Tata Negara' (Skripsi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 2020)
- Suryo Hutomo, SIK, 'Implikasi Konflik Norma Mengenai Pemaknaan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Dari Perseroan Terbatas

Terhadap Kewenangan Badan Pemeriksaan Keuangan Untuk Melakukan Pemeriksaan Perusahaan Perseroan' (Tesis Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2015)

Tjandra, W. Riawan, *Hukum Keuangan Negara*, Pertama (Jakarta: Grasindo, 2014)

Tuanakotta, Theodorus M., *Menghitung Kerugian Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi*, Pertama (Jakarta: Salemba Empat, 2009)

Yamin, Muhammad, *Proklamasi Dan Konstitusi Republik Indonesia* (Jakarta: Djambatan, 1952)

C. Bahan Online

Detiknews "Rektor UI Mundur Usai Polemik Rangkap Jabatan, Ini 6 Faktanya", <https://news.detik.com/berita/d-5653822/rektor-ui-mundur-usai-polemik-rangkap-jabatan-ini-6-faktanya>

Hidayati Eka, "Kekayaan yang dikuasai Negara vs. Kekayaan yang dimiliki Negara", Laman resmi Kementerian Keuangan, <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kpknl-metro/baca-artikel/13760/Kekayaan-yang-Dikuasai-Negara-vs-Kekayaan-yang-Dimiliki-Negara.html>

Oktavira Bernadetha Aurelia, "Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Pengelolaannya" https://www.hukumonline.com/klinik/a/ruang-lingkup-keuangan-negara-dan-pengelolaannya-1t4e666e195d202#_ftn2

Saumi Annisa Kurniasari "Telkom (TLKM) Komitmen Pegang Saham GoTo, Intip Jumlah Investasinya", <https://market.bisnis.com/read/20221025/192/1591416/telkom-tlkm-komitmen-pegang-saham-goto-intip-jumlah-investasinya>

Tjandra W Riawan, Tempo, Laman Resmi BPK "Pemisahaan Kekayaan Negara di BUMN", <https://www.bpk.go.id/news/pemisahan-kekayaan-negara-di-bumn>