

SKRIPSI

Analisis Yuridis Pemisahan Kekayaan Negara Dalam

Badan Usaha Milik Negara (Persero)

Disusun dan diajukan oleh:

ANDI PRATAMA DARMAWAN LANTARA

B011 18 1584



DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2023

HALAMAN JUDUL

**ANALISIS YURIDIS PEMISAHAN KEKAYAAN NEGARA
DALAM BADAN USAHA MILIK NEGARA (PERSERO)**

OLEH:

ANDI PRATAMA DARMAWAN LANTARA

B011181584

SKRIPSI

Diajukan Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana
pada Departemen Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum

DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2023

PENGESAHAN SKRIPSI

ANALISIS YURIDIS PEMISAHAN KEKAYAAN NEGARA DALAM BADAN USAHA MILIK NEGARA (PERSERO)

Disusun dan diajukan oleh :

**ANDI PRATAMA DARMAWAN LANTARA
B011181584**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal 18 Agustus 2023 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan.

Menyetujui,

Ketua



**Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.Hum.
NIP 196409101989031004**

Sekretaris



**Ahsan Yunus, S.H., M.H.
NIP 198905162019043001**

**Ketua Program Studi
Sarjana Ilmu Hukum**



**Dr. Muh. Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn.
NIP 19761129 199903 1 0**

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Andi Pratama Darmawan Lantara

NIM : B011181584

Program Studi : Ilmu Hukum

Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa Skripsi dengan judul **“Analisis Yuridis Pemisahan Kekayaan Negara Dalam Badan Usaha Milik Negara (Persero)”** adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila di kemudian hari Skripsi saya ini terbukti bahwa sebagian atau seluruhnya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi

Makassar, 23 Juli 2023

Yang Menyatakan



Andi Pratama Darmawan Lantara

ABSTRAK

ANDI PRATAMA DARMAWAN LANTARA (B011181584), dengan judul ***“Analisis Yuridis Pemisahan Kekayaan Negara Dalam Badan Usaha Milik Negara (Persero)”***. Di bawah bimbingan Aminuddin Ilmar selaku pembimbing utama dan Ahsan Yunus selaku pembimbing pendamping.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis, mengkaji, dan menelusuri lebih dalam dari konsep pemisahan kekayaan negara dalam Badan Usaha Milik Negara (BUMN), serta untuk mengetahui kedudukan kekayaan negara dalam Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian hukum normatif. Kemudian, dalam penelitian ini digunakan beberapa pendekatan yang diantaranya: Pendekatan Perundang-undangan (*Statue Approach*), Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*) serta Pendekatan Kasus (*Case Approach*). Bahan hukum yang dikumpulkan yakni berupa peraturan perundang-undangan terkait penelitian ini serta buku-buku teks, jurnal-jurnal hukum serta pandangan ahli yang kemudian dianalisis secara komperhensif demi mendapatkan *ratio legis* berkaitan dengan persoalan yang diteliti.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwasanya Pemisahan kekayaan negara yang berasal dari pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara kemudian dimasukkan dalam modal persero melalui penyertaan modal sehingga telah terjadi transformasi hukum uang publik menjadi uang privat. Konstruksi tersebut merupakan konsekuensi logis atas kedudukan kekayaan negara pada Badan usaha Milik Negara (BUMN) Persero sebagai badan hukum privat yang selanjutnya negara tidak lagi sebagai pemilik dari BUMN itu akan tetapi menjadi pemegang saham.

Kata Kunci: Badan Usaha Milik Negara, Kekayaan Negara. Pemisahan Kekayaan Negara

ABSTRACT

ANDI PRATAMA DARMAWAN LANTARA (B011181584), by tittle "**Juridical Analysis of Separation of State Assets in (Persero) State-Owned Enterprises**". Under the guidance of Aminuddin Ilmar as the main supervisor and Ahsan Yunus as the accompanying supervisor.

This study aims to analyze, examine, and explore more deeply the concept of separation of state assets in State-Owned Enterprises (BUMN), as well as to determine the position of state assets in State-Owned Enterprises (BUMN).

This study uses a type of normative legal research. Then, in this study, several approaches were used, including Statute Approach, Conceptual Approach, and Case Approach. The legal materials collected are in the form of laws and regulations related to this research as well as textbooks, law journals, and expert views which are then comprehensively analyzed to obtain a legal ratio related to the problem under study.

The results of this study indicate that the separation of state assets originating from the management of the State Revenue and Expenditure Budget is then included in the company's capital through capital participation so that there has been a legal transformation of public money into private money. This construction is a logical consequence of the position of state assets in the Persero State-Owned Enterprises (BUMN) as private legal entities in which the state is no longer the owner of the BUMN but becomes a shareholder.

Keyword: state-owned enterprises, state wealth, separation of state assets

KATA PENGANTAR

*Asyhadu-Allah ilaha illallah, Wahdahu Laa Syarikala wa asyhaduanna muhammadan abduhu warasulu.
Allahumma Sholli Ala Muhammad wa ala ali Muhammad. Assalamu alaika ayyuhan nabiyyu, assalamu alaina ala ibadillahi shalihin
Assalamu Alaikum Warahamatullahi Wabarakatuh.*

Dengan mengucapkan *Bismillahirrahmanirrahim* serta senantiasa mengharap ridho dan rahmat Allah SWT, Tuhan yang maha Esa, Tuhan yang maha pemberi kehidupan, Tuhan yang maha pemilik ilmu, Tuhan yang maha pemilik semesta, penulis dapat mengatakan telah sampai pada tahap akhir dari proses penulisan karya ilmiah ini. Tentunya hal ini berkat limpahan ridho dan rahmatnya yang begitu besar pada penulis dan sangat penulis syukuri. Dengan mengucapkan *Alhamdulillahirabbilalamin* penulis telah menyelesaikan suatu karya kecil berbentuk skripsi dengan judul “Analisis Yuridis Pemisahan Kekayaan Negara Dalam Badan Usaha Milik Negara (Persero)” sebagai syarat untuk memenuhi penyelesaian Studi Strata Satu (S1) pada Program Studi Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Shalawat (*Allahumma shalli ala muhammad wa ala ali muhammad*) serta salam hormat setinggi-tingginya dari penulis kepada sosok rasul, sang manusia suci dan sempurna, Nabi besar Muhammad SAW beserta keluarganya yang mulia, dan kepada para sahabat-sahabatnya yang setia. Karena berkat perjuangan beliau sang manusia suci dan sempurna, kita dapat menikmati perkembangan peradaban ilmu pengetahuan yang bersinar dan bercahaya hingga saat ini.

Pada kesempatan yang singkat ini, penulis ingin memberikan ucapan terima kasih yang sedalam-dalamnya, sebesar-besarnya, seluas-luasnya kepada kedua orang tua penulis yakni ayah penulis Andi Lantara Pammu dan ibu penulis Andi Andriani Kedua sosok itu tak lelah dan tak henti memberikan nasihat, dukungan, pembelajaran hidup, serta kasih sayang yang tak pernah putus kepada penulis sampai saat ini. serta kepada adik penulis Andi Erwin Charisma Lantara dan Andi Ammar Dzackwan Lantara yang terus memberikan dukungan kepada penulis. Skripsi ini penulis persembahkan untuk kedua orang tua tercinta sebagai tanggung jawab pengetahuan penulis selama ini.

Penulis juga ingin menghaturkan terima kasih kepada bapak Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H. selaku pembimbing utama dan bapak Ahsan Yunus, S.H., M.H. selaku pembimbing pendamping, atas arahan, motivasi, dan bimbingan yang diberikan kepada penulis sehingga penulisan ini dapat terselesaikan. Semoga penulis dapat mencontoh kebaikan, kerendahan hati dan kedalaman ilmu beliau. Ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya juga penulis haturkan kepada Tim Penguji Ujian Skripsi Penulis yakni, bapak Prof. Dr. H. M. Djafar Saidi S.H., M.H., dan Ibu Eka Merdekawati Djafar S.H., M.H.

Selain itu, dengan segala kerendahan hati, penulis juga ingin menghaturkan ucapan terima kasih kepada:

1. Rektor Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc., beserta segenap jajarannya;
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., M.H., M.A.P., beserta segenap jajarannya;

3. Ketua Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Dr. Muhammad Ilham Saputra, S.H., M.Kn.;
4. Seluruh dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan pelajaran bernilai selama penulis menempuh studi yang tidak bisa penulis sebutkan namanya satu persatu;
5. Seluruh Pegawai serta Civitas Akademika Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang tidak bisa penulis sebutkan namanya satu persatu;
6. Teman-teman angkatan penulis AMANDEMEN 2018 Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin terima kasih atas tumbuh serta berjuang bersama dibangku perkuliahan;
7. Kepada keluarga besar LORONG HITAM yang telah menjadi rumah ternyaman bagi penulis, khususnya pada Kak Arlo, Kak Bayu, Kak Eko, Kak Piang, Kak Fahri;
8. Saudara saudari Lorong Hitam 2018, Adib Gemilang, Ahmad Al- Qadri, Alderi Fachresi, Andi Jiihan Faadilah, Andi Naufal, Muh Fajar Sadiq, Ardansyah ahmad, Aura Nur Maulidia, Ikhsan Ramadhani, Javier Pandin, Khaerul Bahran, Maura Putri, Muh Tasbih, Muh Yasin Syafruddin, Nanda Febrialita, Nur Alifya Darwis, Sry Utami Akib, dan Yusandi Salam, terimakasih telah menjadi keluarga kedua penulis saat pertama kali menginjakkan kaki di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan terimakasih atas doa dan dukungannya selama ini;
9. Keluarga besar Korpala (Korps Pencinta Alam) Universitas Hasanuddin yang telah menjadi tempat menyalurkan hobi dan jiwa

survive penulis, khususnya teman-teman Dikdas XXXIII;

10. Keluarga Besar Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Komisariat Hukum Universitas Hasanuddin Cabang Makassar Timur, yang telah menjadi kediaman tetap bagi penulis untuk menyentuh semesta pengetahuan yang dalam, luas, dan bercahaya. Terhusus kepada kawan-kawan DINUL FOR RI 1, Kak Abdi, Kak Sho, Kak Aldi, Kak Rahmat, Kak Daniel, Kak Samman, Kak Alif, Kak Wahid, Kak Ikhsan, Kak Aswar, Kak Rhega, Kak Dinul, Kak Ammarx, Kak Alvin, Kak Ikko;

11. Teman-teman seperjuangan dalam kepengurusan Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Komisariat Hukum Universitas Hasanuddin periode 1442-1443 H/ 2021-2022 M semoga senantiasa diberikan kesehatan dan pemikiran yang dapat merubah peradaban kedepannya;

12. Teman-teman KUMON, yang telah menjadi tempat diskusi yang nyaman, bertukar cerita, serta ngopi bersama selama penulis berkuliah di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Khususnya pada Pian, Amal, Gibran, Dini, Nisten, Eja, Insi, Ajeng, Aldy, Gasa, Cum, Appang, Rey, Nope, Sultan, Ikky, Dayat, Saldy, Rama;

13. Teman-teman PAKARASURASU, yang telah menjadi lingkungan terdekat penulis selama berkuliah di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, khususnya kepada Darul, Faris, Yasser, Akbar, Luppi, Tios, Rifan, Jankis, Aby, Alya, Andini, Mambo, Papa, Vito, Daffae, Akbar Culle, Vega, Aco Asep, Andi Wari, Irfan, Resa, Fikri, Daffa dan teman-teman lain yang tidak dapat disebutkan satu persatu;

14. Teman-teman RUJI dan sekitarnya, telah menjadi tempat hahahihi dan pelarian penulis ketika jenuh pada kehidupan kuliah khususnya kepada Zammil, Puta, Arbi, Pais, Zeky, Ricky, Irhas, David, Acca, Isfi, Urjex, Fhill, Piang, Nupi, Uchu, Musa, Uja, Wallis, Diko, Malik, Tegar, Ramatisna dan teman-teman lain yang tidak dapat disebutkan satu persatu;

15. Serta kepada semua pihak yang telah bersedia membantu, memberikan motivasi, semangat, perhatian dan dukungan serta tentunya kebersamai penulis dalam segala aspek aktivitas, proses dan kehidupan Penulis selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin hingga dapat menyelesaikan skripsi ini khususnya kepada Rafika, terima kasih.

Terakhir, penulis mengucapkan terimakasih banyak kepada seluruh keluarga penulis yang telah membantu, membimbing, mengingatkan, mendukung, memotivasi, dan mendoakan penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan studi dengan baik. Tiada yang dapat penulis balaskan selain ucapan terimakasih yang sebesar-besarnya dan doa penulis atas kebaikannya.

Akhir kata penulis ingin menyampaikan, ***Sapere Aude!***.
Waassalamualaikum Warahamatullahi Wabarakatuh.

Makassar, 23 Juli 2023

Andi Pratama Darmawan Lantara

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI.....	iv
PERNYATAAN KEASLIAN	v
ABSTRAK.....	vi
<i>ABSTRACT</i>	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABLE	xv
DAFTAR GAMBAR	xvi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Kegunaan Penelitian	10
E. Keaslian Penelitian	10
F. Metode Penelitian	11
1. Tipe Penelitian.....	12
2. Pendekatan Penelitian	12
3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum.....	13
4. Analisis Bahan Hukum.....	15
BAB III TINJAUAN PUSTAKA PERUMUSAN MASALAH PERTAMA.....	16
A. Tinjauan Umum Tentang Keuangan Negara	16
1. Pengertian Keuangan Negara	16
2. Dasar Hukum Keuangan Negara	18

3. Ruang Lingkup Keuangan Negara	20
4. Pengelolaan Keuangan Negara	21
B. Tinjauan Umum Tentang Badan Usaha Milik Negara	25
1. Pengertian BUMN	25
2. BUMN Persero Sebagai Persero Terbatas.....	29
3. Pengelolaan dan Pengawasan BUMN	35
C. Tinjauan Umum Tentang Penyertaan Modal.....	39
1. Pengertian Penyertaan Modal Negara.....	39
2. Dasar Hukum Penyertaan Modal Negara	40
3. Penyertaan Modal Negara pada BUMN dan PT.....	41
D. Analisis Pemisahan Kekayaan Negara Dalam BUMN Persero	44
BAB III TINJAUAN PUSTAKA PERUMUSAN MASALAH KEDUA	70
A. Tinjauan Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	70
1. Paradigma Dasar dan Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	70
2. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan	74
3. Harmonisasi Hukum Peraturan Perundang-Undangan	78
B. Tinjauan Tentang Badan Hukum	86
1. Pengertian Badan Hukum	86
2. Badan Hukum Publik dan Badan Hukum Privat	91
C. Kedudukan Kekayaan Negara Dalam BUMN Persero	101
D. Analisis Kedudukan Kekayaan Negara Dalam BUMN Persero.....	106
BAB III KESIMPULAN	127
A. Kesimpulan.....	127
B. Saran	128
DAFTAR PUSTAKA	131

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Perbandingan aturan hukum Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Tata Cara dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas	57
Tabel 2. Perbandingan perangkat hukum yang berlaku dalam BUMN Persero dengan Perusahaan Swasta.....	115

DAFTAR GRAFIK

Grafik 1. Ruang Lingkup Kekayaan Negara.....	51
Grafik 2. Transformasi Keuangan Negara Menjadi BUMN Persero	66

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai negara hukum dengan konsep negara kesejahteraan (*welfare-state*). Negara dituntut untuk memperluas tanggung jawabnya terhadap masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi masyarakat, demi menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam masyarakat.¹ Dalam mewujudkan kesejahteraan rakyatnya, pemerintah merupakan pihak yang bertanggung jawab atas kesejahteraan masyarakat sehingga berhak untuk mencampuri kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat juga sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum di samping menjaga ketertiban dan keamanan. Menurut E. Utrecht, sejak negara turut serta terlibat dalam lingkungan masyarakat, lapangan pekerjaan pemerintah semakin lama akan meluas. Hal tersebut sesuai dengan ide dasar tentang tujuan negara dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 bahwa tujuan negara untuk memajukan kesejahteraan umum.²

Perekonomian nasional Indonesia dijalankan dengan tujuan untuk mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat, hal tersebut sesuai dengan amanat Pasal 33 UUD 1945. Untuk dapat mendorong pembangunan ekonomi, hukum harus menciptakan tiga kualitas:

¹ Muntoha, 2013, *Negara Hukum Indonesia: Pasca Perubahan UUD 1945*, Kaukaba, Jakarta, hlm. 222.

² Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, hlm. 15-16.

*predictability, stability, dan fairness.*³ Upaya untuk mencapai hal tersebut, hukum keuangan negara sebagai landasan yang sangat penting untuk mewujudkan tugas negara yang merupakan tanggung jawab pemerintah.

Dalam pencapaian tujuan negara, harapannya hukum keuangan negara dalam pengelolaannya tidak menimbulkan kerugian dari keuangan negara. Berhubung karena keuangan negara sebagian besar bersumber dari pajak dan penerimaan negara bukan pajak yang berasal dari masyarakat.⁴ Pada pembukaan UUD 1945, dapat ditemukan pasal-pasal yang berkaitan dengan keuangan negara. Ketentuan yang terdapat pada UUD 1945 memerlukan penjelasan yang lebih konkrit dan terjabarkan dalam bentuk undang-undang. Adapun undang-undang yang terkait dengan keuangan negara adalah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU KN). Undang-undang tersebut merupakan dasar hukum keuangan negara yang bertujuan untuk mengelola keuangan negara agar dapat mencapai tujuan negara. Pengertian keuangan negara sebagaimana dijelaskan pada Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003:

“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”.

³ Erman Rajagukguk, 2006, *“Pengertian Keuangan Negara Dan Kerugian Negara”*, Disampaikan pada Diskusi Publik Pengertian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi, Komisi Hukum Nasional (KHN) RI, Jakarta 26 Juli 2006, hlm. 1.

⁴ Muhammad Djafar Saidi dan Eka Merdekawati, 2022, *Hukum Keuangan Negara: Teori dan Praktik*, Rajawali Pers, 2022, Cetakan ke-7. hlm. 12

Selanjutnya, terkait ruang lingkup Pasal 1 ayat (1) ditegaskan dalam Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003:

“Kekayaan negara/daerah yang dikelola sendiri dan oleh atau pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah”.

Mengenai kekayaan yang dipisahkan pada pasal di atas, tak terpisahkan dalam ruang lingkup keuangan negara yang wajib dikelola oleh negara berdasarkan anggaran pendapatan dan belanja negara.

Dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, merupakan pasal mengenai perkonomian dimuat pada Bab XIV Undang-Undang Dasar 1945 yang berjudul “Kesejahteraan Sosial.” Kesejahteraan soisial adalah bagian yang tidak terlepas dari cita-cita kemerdekaan yang berarti pembangunan ekonomi nasional haruslah bermuara pada peningkatan kesejahteraan sosial. Peningkatan kesejahteraan sosial masyarakat dapat dilihat dari meningkatnya pendapatan perkapita, meningkatkan pendidikan masyarakat, dan meningkatkan harapan hidup masyarakat, yang menjadi parameter keberhasilan pembangunan suatu bangsa. Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 merupakan pasal yang mulia, karena pasal ini mengutamakan kepentingan bersama masyarakat, tanpa mengabaikan kepentingan individu orang-perorangan.

Pencerminan dari substansi Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan:

“cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara dan

dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”.

Melihat penjelasan Pasal 33 UUD 1945, pada dasarnya demokrasi

ekonomi dan ekonomi kerakyatan akan diselenggarakan di Indonesia.

Sebagaimana diketahui, ekonomi kerakyatan merupakan sistem

perekonomian yang sangat menekankan pentingnya partisipasi seluruh

anggota masyarakat dalam proses penyelenggaraan perekonomian.

Sehubungan dengan itu, dalam sistem ekonomi kerakyatan, setiap anggota

masyarakat tidak dapat hanya diperlakukan sebagai objek perekonomian.

Ia adalah subjek perekonomian yaitu yang memiliki hak untuk terlibat

secara langsung dalam proses penyelenggaraan perekonomian, serta dalam

mengawasi berlansungnya proses perekonomian.⁵

Salah satu penjawantahan pada pasal di atas adalah negara

melakukan perpanjangan tangan melalui satuan atau unit-unit usahannya

dan melakukan banyak kegiatan yang menghasilkan barang dan jasa, serta

dapat mengelola sumber daya alam untuk memenuhi kebutuhan

masyarakatnya. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 2 dan

Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan

Usaha Milik Negara (UU BUMN), yaitu Perusahaan Perseroan, yang

selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan

terbatas (PT) yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling

sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara

Republik Indonesia yang tujuannya untuk mengejar keuntungan.

⁵ Aminuddin Ilmar, 2012, *Hak Menguasai Negara: Dalam Privatisasi BUMN*, Jakarta: kencana, hlm. 12

Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut Perum, adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan atau jasa yang berkualitas tinggi dan juga mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

Berdasarkan ketentuan yang terdapat di dalam UU BUMN dapat dipahami bahwa konsep Kekayaan Negara Yang Dipisahkan mempunyai karakteristik:

- a. berasal dari APBN sebagai penyertaan modal Negara pada BUMN;
- b. pembinaan dan pengelolaannya berada diluar sistem APBN; dan
- c. didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Berdasarkan penelusuran atas penelitian terkait terdahulu, ditemukan beberapa penelitian yang serupa. Salah satunya, penelitian oleh Andi Muhammad Ryas Yunus pada tahun 2021 dengan judul "*Status Hukum Pemisahan Kekayaan Persero BUMN Yang Dinyatakan Pailit*". Dalam penelitian ini, menegaskan bahwa kekayaan BUMN Persero terpisah dengan Kekayaan Negara dan mengharuskan PT. Kertas Leces pailit akibat pembatalan perjanjian perdamaian, maka demi hukum memutuskan pailit PT. Kertas Leces dengan menyampingkan Undang-Undang Pembendaharaan Negara (UU PN) dengan UU KN dengan segala akibat hukumnya.

Dalam penelitian lainnya, Andi Srikandi Muslimah Puteri Bangsa pada tahun 2018, dengan judul "*Analisis Normatif Kerugian Keuangan*

Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Berbentuk Perseroan Terbatas Dalam Tindak Pidana Korupsi”. Dalam penelitian ini mempertegas penelitian sebelumnya dengan sudut pandang yang berbeda, bahwa kekayaan yang dipisahkan dari APBN yang kemudian dijadikan sebagai modal pendirian BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas/Persero ataupun yang terdiri dari saham-saham dengan sendirinya akan menjadi kekayaan Perseroan Terbatas, dan bukan lagi kekayaan negara. Ketika Negara masuk sebagai bagian dari Persero, maka kedudukannya setara dengan pemegang saham lainnya. Negara atau Pemerintah, tidak lagi sebagai badan hukum publik yang memegang kuasa penyelenggaraan Negara akan tetapi sebagai badan hukum privat yang tunduk kepada ketentuan Perseroan Terbatas.

Merujuk pada penelitian sebelumnya, tampak jelas bahwa terdapat persoalan mengenai kedudukan kekayaan negara yang telah dipisahkan melalui penyertaan modal dalam BUMN. Dalam konteks ini, terhadap kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN, secara *a contrario* UU BUMN mengatur prinsip yang berbeda dengan ketentuan yang diatur didalam UU KN.⁶ Dasar masalahnya terletak pada tidak sesuainya dua konsep hukum, konsep “Kekayaan Negara Yang Dipisahkan” sebagaimana dimaksud dalam UU BUMN dan konsep “Keuangan Negara” sebagaimana dimaksud dalam UU KN. Sehingga penelitian ini sangat penting dijadikan

⁶ Alfin Sulaiman, 2011, *Keuangan Negara pada Badan usaha Milik Negara dalam Prspektif Ilmu Hukum*, PT. Alumni, Bandung, hlm.3

sebagai rujukan untuk memberikan pandangan terkait persoalan tersebut.

Pengaturan dalam status hukum keuangan negara di BUMN, memperhatikan ketentuan dalam Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang BUMN terjadi perbenturan kepentingan, di satu pihak kekayaan BUMN sebagai kekayaan BUMN sendiri sedangkan di lain pihak kekayaan BUMN sebagai kekayaan negara yang termasuk dalam lingkup keuangan negara, sehingga berakibat menimbulkan ketidakpastian hukum. Dengan adanya disharmonisasi aturan mengenai kedudukan harta kekayaan negara yang dilimpahkan dalam BUMN Persero, akan membawa akibat hukum yang berbeda terhadap tanggung jawab bagi pengelola perseroan dan aparat penegak hukum.

Menilik aspek historis, penafsiran konsep Kekayaan Negara Yang Dipisahkan pada Persero telah mengalami pasang surut dan selaras dengan pro-kontra terhadap keberadaan Pasal 2 huruf g UU KN. Keberadaan Pasal 2 huruf g UU KN yang terkait dengan BUMN/BUMD semakin kuat dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU PN), Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (UU PPTJKN) dan Undang-Undang Nomor Badan Pemeriksa Keuangan (UU BPK). Ketiga undang-undang ini pada hakikatnya menyatakan bahwa, Kekayaan Negara Yang Dipisahkan pada BUMN/BUMD masuk dalam lingkup keuangan negara. Inkonsistensi produk

pengadilan berakibat pada disharmonisasi hukum, hal ini dapat dilihat pada Fatwa Mahkamah Agung Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013. Dilihat dari keberpihakan pada pemahaman Kekayaan Negara Yang Dipisahkan sebagai kekayaan perseroan, yaitu Fatwa Mahkamah Agung Nomor 77/PUU-IX/2011. Selanjutnya, kelompok kedua yang kontra pada pemahaman Kekayaan Negara Yang Dipisahkan sebagai kekayaan perseroan, tetapi sebagai keuangan negara, yaitu putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XII/2013 serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013.

Meninjau kembali Fatwa Mahkamah Agung dan Putusan Mahkamah Konstitusi di atas, terdapat inkonsistensi dalam pengambilan keputusan terkait dengan konsep Kekayaan Negara Yang Dipisahkan. Fatwa Mahkamah Agung Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011 menyatakan, Kekayaan Negara Yang Dipisahkan pada BUMN merupakan kekayaan BUMN, sebagaimana diatur dalam UUBUMN, sedangkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013 menyatakan, Kekayaan Negara Yang Dipisahkan pada BUMN merupakan keuangan negara, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 huruf g UUKN.

Perdebatan yang terjadi dalam wilayah Kekayaan Negara Yang Dipisahkan dan ditempatkan sebagai penyertaan modal negara secara langsung dalam konteks ini terdapat wilayah “abu-abu”, sehingga

menimbulkan multi tafsir menanggapi status Kekayaan Negara Yang Dipisahkan pada BUMN Persero. Ruang itu merupakan suatu kondisi yang tidak seperti berada pada ruang hukum publik, tetapi jika dilihat dari konsep badan hukum Persero sebagai entitas bisnis, dia sudah merupakan wilayah hukum privat. Kondisi ini yang memerlukan pengkajian dan analisis yang lebih dalam, sehingga penulis ingin membahas penelitian tersebut dalam bentuk skripsi dengan judul: **“Analisis Yuridis Pemisahan Kekayaan Negara Dalam Badan Usaha Milik Negara (Persero)”**.

B. Rumusan Masalah

Adapun yang menjadi rumusan masalah dalam skripsi hukum ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Konsep Pemisahan Kekayaan Negara Dalam Badan Usaha Milik Negara?
2. Bagaimana Kedudukan Kekayaan Negara Dalam Badan Usaha Milik Negara?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian dalam skripsi hukum ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui konsep pemisahan kekayaan Negara dalam Badan Usaha Milik Negara
2. Untuk mengetahui kedudukan kekayaan Negara dalam Badan Usaha Milik Negara

D. Kegunaan Penelitian

Hasil dari penelitian ini penulis harapkan dapat digunakan sebagai bahan diskursus ilmiah terkait pemisahan kekayaan negara dalam Badan Usaha Milik Negara. Penelitian ini juga sebagai bahan wacana dan diskursus guna mengembangkan cakrawala ilmu pengetahuan terkhusus pada Ilmu Hukum yang berfokus pada Hukum Tata Negara, dan tak lain sebagai refleksi bersama demi mewujudkan insan yuris yang berintegritas dan berkualitas.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian yang berjudul “Analisis Yuridis Pemisahan Kekayaan Negara Dalam Badan Usaha Milik Negara” dengan perbedaan sudut pandang serta mengkaji lebih dalam, peneliti mengangkat rumusan masalah dan objek kajian yang diteliti maka keaslian penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan dan sesuai dengan asas-asas keilmuan yang harus dijunjung tinggi, ilmiah dan terbuka untuk kritik bersifat membangun, yaitu:

1. Andi Muhammad Ryas Yunus (2021) dari Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, dengan judul skripsi “Status Hukum Pemisahan Kekayaan Persero BUMN Yang Dinyatakan Pailit”. Dalam penelitian ini membahas terkait pemisahan kekayaan negara dalam BUMN akan tetapi skripsi ini hanya eksplisit menganalisis bentuk penyelesaian perkara kepailitan oleh Perusahaan Persero BUMN dalam suatu perkara permohonan pailit

dalam putusan PKPU PT. Kertas Leces (Persero) dengan Nomor: 05/PKPU/2014/PN.Niaga.Sby.

2. Andi Srikandi Muslimah Puteri Bangsa (2018) dari Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, dengan judul skripsi “Analisis Normatif Kerugian Keuangan Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Berbentuk Perseroan Terbatas Dalam Tindak Pidana Korupsi”. Skripsi ini juga membahas dampak dari pemisahan kekayaan negara dalam BUMN akan tetapi hanya eksplisit kepada perkara tindak pidana korupsi oleh direksi akibat dari kerugian keuangan negara.
3. Dolly Setiawan (2017) dari Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, dengan judul tesis “Kedudukan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Pada Persero Korelasinya Dengan Keuangan Negara Pada Tindak Pidana Korupsi”. Tesis ini juga membahas dampak dari pemisahan kekayaan negara dalam BUMN juga sama seperti skripsi sebelumnya yang eksplisit kepada perkara tindak pidana korupsi oleh direksi yang merupakan akibat dari keuangan negara.

Tampak perbedaan fokus pada penelitian ini, yang selanjutnya berfokus pada disharmonisasi norma antara UU KN dengan UU BUMN yang menimbulkan multitafsir terhadap kedudukan dan status kekayaan yang dipisahkan dalam BUMN.

F. Metode Penelitian

Untuk suatu metode penelitian pada umumnya berupa pedoman yang memuat rangkaian tahapan, proses atau cara sistematis yang

digunakan untuk mendapatkan tujuan tertentu dengan tepat dan teratur.⁷

1. Tipe Penelitian

Penelitian dalam skripsi ini menggunakan tipe penelitian hukum normatif, atau penelitian hukum doktrinal. Penelitian Yuridis-Normatif adalah suatu penelitian yang memperoleh keterangan, penjelasan dan hal-hal yang belum diketahui dalam melihat atau mengidentifikasi suatu isu hukum. Pada penelitian hukum seperti ini, dapat dimaknai sebagai penelitian yang menguji suatu norma atau ketentuan yang berlaku. Dilakukan dengan cara seperti meneliti bahan pustaka atau data sekunder.⁸ Selain itu, penelitian hukum jenis ini hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap sudah pantas.⁹

2. Pendekatan Penelitian

Dalam konstruksi penelitian dalam hukum yuridis normatif yang merupakan penelitian dalam bidang ilmu hukum (*Jurisprudence Rechtswissenschaften*) dengan berfokus kepada Hukum Tata Negara (*StaatsRechtslehre*), sehingga metodologi penelitian ini menggunakan pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*), Pendekatan Kasus

⁷ Irwansyah, 2021, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*, Mirra Buana Media, Yogyakarta, hlm. 50

⁸ *Ibid.*, hlm. 98

⁹ Amiruddin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 118

(Case Approach) yang antara lain adalah:

- a. Pendekatan Perundang-undangan (Statute Approach)¹⁰ dengan menelaah seluruh undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang ditangani penulis yaitu terkait pemisahan kekayaan negara. Adapun penelaahan peraturan Perundang-undangan terkait dengan focus penelitian penulis yaitu Undang-undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, dan beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi sebagai rujukan penulis dalam penelitian ini.
- b. Pendekatan Kasus (*Case Approach*), dilakukan dengan cara telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang diteliti penulis. Adapun kasus yang digunakan penulis dalam hal ini adalah Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013

3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum normatif untuk menyelesaikan isu hukum juga memberikan deskripsi mengenai apa yang jadi seharusnya, dibutuhkan

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, 2017, *Metode Penelitian Hukum*, Cet. Ke 13, Kencana, Jakarta, hlm. 133-135

sumber-sumber penelitian. Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder. Adapun bahan hukum primer dan sekunder yaitu:

- a. Bahan hukum primer yaitu merupakan bahan hukum yang berifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi dalam pembuatan perundang undangan dan putusan-putusan hakim.¹¹ Adapun bahan hukum primer yang digunakan oleh penulis antara lain sebagai berikut:

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
3. Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara
4. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
5. Putusan Mahkamah Agung Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006
6. Fatwa Mahkamah Agung Nomor 77/PUU-XI/2011
7. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XII/2013

¹¹ *Ibid.*,

8. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013
9. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 jo.
Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang
Tata Cara dan Penataan Usaha Modal Negara Kepada
BUMN

- b. Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, seperti publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks hukum, skripsi, tesis, disertasi, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.

Bahan hukum yang penulis kumpulkan akan diidentifikasi dan selanjutnya penulis olah dan analisis lebih untuk menjawab rumusan masalah yang ada. Dengan adanya bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang dikumpulkan akan penulis analisis berdasarkan dengan doktrin dan teori-teori hukum yang sesuai sebagai langkah untuk menjawab rumusan masalah yang telah ada mengenai penelitian ini.

4. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum digunakan dalam penelitian ini adalah analisis bahan hukum kualitatif normatif, yaitu bahan hukum yang diperoleh setelah disusun secara sistematis, untuk kemudian dianalisis secara kualitatif normatif dalam bentuk uraian, sehingga konklusi yang ingin dicapai selaras dengan permasalahan yang akan diteliti.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PERUMUSAN MASALAH PERTAMA

A. Tinjauan Umum Tentang Keuangan Negara

1. Pengertian Keuangan Negara

Pengertian keuangan negara dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang 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”.¹²

Keuangan negara dalam arti luas meliputi Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), keuangan negara pada Perusahaan Jawatan, Perusahaan Umum, dan sebagainya, sedangkan definisi keuangan negara dalam arti sempit, hanya meliputi setiap badan hukum yang berwenang mengelola dan bertanggungjawabkannya. Keuangan yang termasuk APBN, APBD, BUMN, dan BUMD tidak tepat apabila menggunakan istilah keuangan negara, yang lebih tepat adalah menggunakan istilah Keuangan Publik.¹³

¹² Muhammad Djafar Saidi dan Eka Merdekawati, *Op.Cit.* hlm. 14.

¹³ Adrian Sutedi, 2010, *Hukum Keuangan Negara*, Sinar Grafika, hlm. 10.

Tujuan dari pemisahan ini secara tegas menjelaskan, substansi keuangan negara dalam arti luas dengan substansi keuangan negara dalam arti sempit agar adanya kesamaan persepsi sehingga dapat dibedakan secara prinsipil. Penetapan keuangan negara dalam arti luas selaras dengan pendekatan yang dilakukan secara normatif. Sehingga keuangan negara dalam arti luas meliputi satu kesatuan tak terpisahkan; a) anggaran pendapatan dan belanja negara, b) anggaran pendapatan dan belanja daerah, c) keuangan negara pada Badan Usaha Milik Negara, dan d) Badan Usaha Milik Daerah. Dalam hal ini, keuangan negara dalam arti luas meliputi substansi tidak hanya pada anggaran pendapatan dan belanja negara saja.¹⁴

Hakikatnya, keuangan negara dalam arti sempit merupakan bagian dari keuangan negara dalam arti luas. Dalam konteks bernegara, keuangan negara dalam arti sempit merupakan anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran negara. Dengan demikian, substansi dari keuangan negara dalam sempit hanya eksplisit kepada anggaran pendapatan dan belanja negara yang ditetapkan setiap tahun dalam bentuk undang-undang.¹⁵

Pengertian keuangan negara secara historis konseptual, sebenarnya mengikuti rumusan dari pengertian keuangan negara yang telah dihasilkan

¹⁴ Muhammad Djafar Saidi dan Eka Merdekawati, *Loc.Cit.*, hlm. 15.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 16.

dalam seminar *Indonesische Comptabiliteit Wet* (ICW) pada tanggal 30 Agustus – 5 September 1970 di Jakarta yang dimana dalam teori hukum keuangan negara tidak pernah dikemukakan oleh van der Kemp.¹⁶

Merujuk pada penjabaran dalam Undang-undang ini tentang pengertian dan ruang lingkup keuangan negara yang menyatakan:

“Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan keuangan negara adalah sisi obyek, subyek, proses, dan tujuan. Dari sisi obyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dalam bidang fiscal, moneter, dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dari sisi subyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut diatas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan kepemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Bidang pengelolaan keuangan negara yang demikian luas dapat dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiscal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.”

2. Dasar Hukum Keuangan Negara

Kaidah hukum dalam UUD 1945 merupakan sumber formil hukum keuangan negara, memerlukan penjabaran lebih lanjut dalam bentuk undang-undang. Sehingga, perumus UUD 1945 memberikan kewenangan secara atributif kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat untuk

¹⁶ Riawan Tjandra, 2013., *Hukum Keuangan Negara*, Grasindo, Jakarta, Hal. 6

mengatur substansi yang sesuai dengan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dalam bentuk undang-undang¹⁷. Adapun undang-undang yang terkait dengan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara adalah sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- 2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- 3) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 23 tentang Bank Indonesia;
- 4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;
- 5) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksan Keuangan
- 6) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang
- 7) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan pajak; dan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Undang-Undang tersebut merupakan dasar hukum terkait dengan hukum keuangan negara yang diperuntukkan mengelola dan mempertanggungjawabkan keuangan negara untuk mencapai tujuan.

¹⁷ Muhammad Djafar Saidi dan Eka Merdekawati, *Loc.Cit.*, hlm. 9.

3. Ruang Lingkup Keuangan Negara

Keuangan negara yang merupakan sumber pembiayaan dalam rangka pencapaian tujuan negara tidak boleh dipisahkan dengan ruang lingkupnya. Sehingga ruang lingkup yang menentukan substansi yang termuat dalam keuangan negara. Ruang lingkup keuangan negara menurut Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara sebagai berikut:¹⁸

- 1) Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- 2) Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pajak pihak ketiga;
- 3) Penerimaan negara;
- 4) Pengeluaran negara;
- 5) Penerimaan daerah;
- 6) Pengeluaran daerah;
- 7) Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang data dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 18

- 8) Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- 9) Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.¹⁹

4. Pengelolaan Keuangan Negara

Keuangan negara yang telah ditetapkan dalam bentuk Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), wajib dikelola berdasarkan peraturan perundang-undangan. Selaras dengan pengelolaan keuangan negara yang merupakan bagian tak terpisahkan dari pelaksanaan pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden beserta jajaran pemerintahan tertentu.

Dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, terdapat dua aspek hukum yang penting untuk ditinjau yakni, aspek kelembagaan beserta tugas dan kewenangannya dan substansi seperti apa yang seharusnya diatur dalam peraturan perundang-undangan.²⁰

Soebagio berpendapat bahwa pejabat keuangan negara terdiri atas pengurusan umum dan pengurusan khusus.²¹ Pengelolaan keuangan negara meliputi 5 (lima) ruang lingkup, yaitu:²²

1) Pengelolaan Uang Negara

¹⁹ Adrian Sutedi. *Op.Cit.*, hlm. 51.

²⁰ Arifin P. Soeria Atmadja, 2010, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum*, Rajawali Press, hlm 374.

²¹ Riawan Tjandra, *Op.Cit.*, hlm. 25.

²² Muhammad Djafar Saidi dan Eka Merdekawati, *Op.Cit.*, hlm. 59

- 2) Pengelolaan Piutang Negara
- 3) Pengelolaan Utang Negara
- 4) Pengelolaan Investasi
- 5) Pengelolaan Barang Milik Negara

Adapun siklus dari keuangan negara sebagaimana pernyataan dari Harjono Sumosudirdjo²³, yaitu:

1. Tahap penyusunan oleh pemerintah

Dalam tahap ini presiden memiliki kewenangan mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Pendapatan dan Belanja Negara (RUU APBN), hal ini sesuai dengan Amanat Pasal 23 ayat (2) UUD 1945. Kewenangan presiden bersifat atributif, sebab selaras dengan keuangan negara, presiden dan jajarannya yang dianggap mengetahui kebutuhan negara dibandingkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

2. Pengolahan RUU APBN sampai disahkannya oleh DPR

Berdasarkan Pasal 23 ayat (2) UUD 1945, keterlibatan dari Dewan Perwakilan Rakyat pada RUU APBN hanya memberikan persetujuan ataupun penolakan atas RUU tersebut dengan menyesuaikan perkembangan dan kebutuhan negara kedepannya.

3. Pelaksanaan anggaran oleh pemerintah

Negara sebagai organisasi kekuasaan yang menjalankan

²³ Riawan Tjandra, *Loc. Cit.*, hlm. 17.

kekuasaannya tidak lah bebas dan ditentukan oleh peraturan perundang-undangan ataupun kebijakan yang mengutamakan kepentingan umum dalam bentuk *freies ermessen/discretionair*.²⁴

UUKN mengatur dengan eksplisit terkait kewenangan dalam pengelolaan keuangan negara menjadi:²⁵

- 1) Presiden sebagai *Chief Of Executive*, dibantu oleh;
- 2) Menteri Keuangan sebagai *Chief Financial Officer*;
- 3) Menteri-menteri atau pimpinan Lembaga sebagai *Chief Operational Officer*;
- 4) Bank sentral sebagai pengatur kebijakan moneter dan kelancaran sistem pembayaran.

Terdapat beberapa asas dalam pengelolaan keuangan negara yang berlaku sebelum dan setelah diundangkannya UUKN. Adapun asas pengelolaan keuangan negara dimaksud sebagai berikut:²⁶

- 1) Asas Kesatuan, menghendaki adanya pengelolaan keuangan negara dalam satu dokumen anggaran;
- 2) Asas Universalitas, menghendaki adanya keutuhan transaksi keuangan dala satu dokumen anggaran;
- 3) Asas Tahunan, membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu;
- 4) Asas Spesialitas, menghendaki kredit anggaran terinci secara

²⁴ Arifin P. Soeria Atmadja, *Op.Cit.*

²⁵ Riawan Tjandra, *Loc. Cit.*, hlm. 25.

²⁶ Muhammad Djafar Saidi dan Eka Merdekawati, *Op. Cit.* hlm 58.

jelas peruntukannya.

Setelah diberlakukannya Undang-Undang Keuangan Negara, terdapat asas-asas baru dalam pengelolaan keuangan negara, diatannya:²⁷

- 1) Asas Akuntabilitas berorientasi pada hasil, yakni hasil akhir dari pengelolaan keuangan negara harus dapat dipertanggungjawabkan;
- 2) Asas Profesionalitas, yakni asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban pengelola keuangan negara;
- 3) Asas Proporsionalitas, yakni mengutamakan keahlian kode etik dan ketentuan-ketentuan perundang-undangan;
- 4) Asas Keterbukaan, asas yang membuka diri pada hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif terkait pengelolaan keuangan negara;
- 5) Asas pemeriksaan, yakni adanya badan yang bebas dan mandiri dalam pemeriksaan keuangan negara.

Ketika melakukan penggabungan antara asas-asas pengelolaan keuangan negara, baik sebelum berlaku UUKN maupun setelah berlakunya, ternyata memenuhi untuk menjadi rujukan dalam pengelolaan keuangan negara.

Asas-asas pengelolaan keuangan negara bukan kaidah

²⁷ *Ibid*, hlm. 59

hukum/norma hukum, sehingga tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, kecuali kekuatan moral yang dapat dijadikan rujukan dalam pengelolaan keuangan negara. Meskipun pengelolaan keuangan negara tidak dapat terlepas dari asas-asas pengelolaan keuangan negara agar dapat menghasilkan kinerja terbaik dan tidak menimbulkan kerugian keuangan negara.

B. Tinjauan Umum Tentang Badan Usaha Milik Negara

1. Pengertian BUMN

Dasar hukum keberadaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah Pasal 33 ayat 2 UUD 1945 yang menyatakan “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara”. Dalam pelaksanaannya, negara melakukan penguasaan atas seluruh kekuatan ekonomi melalui regulasi yang menjadi kewenangan Menteri Teknis dan kepemilikan negara terhadap unit-unit usaha milik negara yang menjadi kewenangan Menteri BUMN.

Dalam Pasal 1 UU BUMN diatur tentang pengertian atau definisi dari BUMN sebagai berikut :

“Badan Usaha Milik Negara yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.”

Dalam Keputusan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 740/KMK 00/1989 yang dimaksud dengan BUMN adalah badan usaha yang

seluruh modalnya dimiliki negara (Pasal 1 Angka 2a), atau badan usaha yang tidak seluruh sahamnya dimiliki negara tetapi statusnya sama dengan BUMN yaitu (Pasal 1 angka 2b):

1. BUMN yang merupakan patungan antara pemerintah dan pemerintah daerah.
2. BUMN yang merupakan patungan antara pemerintah dengan BUMN lainnya.
3. BUMN yang merupakan badan-badan usaha patungan dengan swasta nasional/asing di mana negara memiliki saham mayoritas minimal 51%.

Adapun rujukan dari pengelolaan Badan Usaha Milik Negara, tidak lagi pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, akan tetapi berdasarkan prinsip-prinsip perusahaan yang sehat (*Good Corporate Governance*). Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk Perusahaan Perseroan (Persero) diatur atas dasar Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998, dan Perusahaan Umum (Perum) diatur atas dasar Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998.²⁸

BUMN yang merupakan pelaksana kegiatan ekonomi yang sangat penting didalam perekonomian nasional, yang bersama dengan pelaku ekonomi lainnya, seperti swasta (besar-kecil, domestic-asing) dan koperasi, merupakan pengejawantahan dari bentuk konstruksi demokrasi yang terus

²⁸ Anwar Sanusi, 2017, *3 Pilar Utama Meningkatkan Kinerja Badan Usaha Milik Negara (Market Orientation, Good Corporate Governance and Professional Leadership)*, Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi (STIE) Triguna., Jakarta Selatan, hlm.15.

dikembangkan secara bertahap dan berkelanjutan.²⁹ BUMN yang disebut sebagai *Public Enterprise* di mana dalam kalimatnya terkandung dua muatan yang menjadi unsur pemerintah (*public*) dan unsur bisnis (*enterprise*). BUMN tidaklah sepenuhnya pemerintah dan tidak juga sepenuhnya bisnis. Keberadaan dua unsur yaitu pemerintah dan unsur bisnis tersebut merupakan hal yang membedakan BUMN dengan bentuk badan usaha lainnya.³⁰

Adapun maksud dan tujuan pendirian BUMN tercantum pada Pasal 2 ayat (1) UU BUMN, yaitu:

- a. Memberikan sumbangan kepada perkembangan perekonomian nasional yang pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya; BUMN diharapkan meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat sekaligus meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional dan membantu penerimaan keuangan negara.³¹

- b. Mengejar keuntungan;

Meskipun maksud dan tujuan Persero adalah untuk mengejar keuntungan, namun dalam hal-hal tertentu untuk melakukan pelayanan umum, Persero dapat diberikan tugas khusus dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat. Dengan demikian, penugasa dari pemerintah harus

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*,

³¹ Penjelasan Pasal 2 Ayat (1) huruf a UU BUMN.

disertai dengan pembiayaannya (kompensasi) berdasarkan perhitungan bisnis atau komersial, sedangkan untuk Perum yang tujuannya menyediakan barang dan jasa untuk kepentingan umum, dalam pelaksanaannya harus memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.³²

- c. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/ atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang yang banyak; Dengan maksud dan tujuan ini, setiap hasil usaha dari BUMN, baik barang maupun jasa, dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.³³
- d. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi; dan
- e. Kegiatan perintisan merupakan suatu kegiatan usaha untuk menyediakan barang dan/atau jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat, namun kegiatan tersebut belum dapat dilakukan oleh swasta dan koperasi karena secara komersial tidak menguntungkan. Dalam hal adanya kebutuhan masyarakat luas yang menesak, pemerintah dapat pula menugasi suatu BUMN yang mempunyai fungsi pelayanan kemanfaatan umum untuk melaksanakan program kemitraan dengan pengusaha golongan ekonomi lemah.³⁴

³² Penjelasan Pasal 2 Ayat (1) huruf b UU BUMN.

³³ Penjelasan Pasal 2 Ayat (1) huruf c UU BUMN.

³⁴ Penjelasan Pasal 2 Ayat (1) huruf d UU BUMN.

- f. Turut aktif dalam memberikan bimbingan dan bantuan kepada penguasa golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

Kehadiran maupun pendirian usaha negara atau BUMN di setiap negara sering kali berbeda. Namun demikian, umumnya latar belakang pendirian usaha negara atau BUMN tidak hanya didasarkan pada alasan ideologis semata, akan tetapi sering kali pula didasari alasan ekonomis, sosial, politik, warisan sejarah, dan sebagainya. Keberadaan BUMN di Indonesia belum berlangsung lama dan merupakan peninggalan atau warisan sejarah pemerintahan Hindia Belanda melalui program nasionalisasi, yang kemudian dilekatkan pada alasan ekonomis dan politis setelah BUMN difungsikan sebagai “*agent of development*”.³⁵

2. BUMN Persero Sebagai Persero Terbatas

Memperhatikan sifat usaha BUMN, yaitu untuk memupuk keuntungan dan melaksanakan kemanfaatan umum, dalam UU BUMN, BUMN disederhanakan menjadi dua bentuk yaitu Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perusahaan Umum (Perum).³⁶ Dalam Pasal 1 ayat (1) UU BUMN, menjelaskan BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Dalam Pasal 1 ayat (2) UU BUMN menjelaskan Persero adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam

³⁵ Aminuddin Ilmar, *Op.Cit.*, hlm. 73

³⁶ Rahayu hartini, 2017, *BUMN Persero (Konsep Keuangan Negara dan Hukum Kepailitan di Indonesia)*, Setara Press, Malang. hlm. 10.

saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia, yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Selain itu pada Pasal 11 UU BUMN menyatakan “Terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.” Seperti yang kita ketahui bahwa Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Berdasarkan definisi itu, dapat ditarik unsur-unsur yang melekat pada Persero, yaitu:

1. Berbentuk PT.

PT merujuk pada modal PT yang terdiri dari sero-sero atau saham-saham. Kata terbatas merupakan tanggung jawab saham yang luasnya hanya terbatas pada nilai-nilai nominal semua saham yang dimilikinya. Pasal 1 angka 1 UU PT mendefinisikan PT adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini serta peraturan pelaksanaannya. Dari definisi ini dapat dijabarkan unsur-unsur yang melekat pada PT, yaitu:

- a. Merupakan badan hukum;

Pada dasarnya badan hukum adalah suatu badan yang

memiliki hak-hak dan kewajiban-kewajiban untuk melakukan suatu perbuatan seperti manusia, memiliki kekayaan sendiri, dan digugat dan menggugat di depan pengadilan. Badan hukum ini merupakan rekayasa manusia yang membentuk suatu badan yang memiliki status, kedudukan dan kewenangan yang sama seperti manusia. Oleh karena badan ini adalah hasil rekayasa maka badan ini disebut sebagai *artificial person*.

b. Merupakan persekutuan modal;

Penegasan PT adalah badan hukum yang merupakan pengasan kembali bahwa PT tidak mementingkan sifat kepribadian para pemegang saham yang terdapat di dalamnya. Penegasan ini ditujukan untuk membedakan secara jelas mengenai substansi atau sifa badan usaha PT dibandingkan dengan badan usaha lainnya, seperti persekutuan perdata.

c. Didirikan berdasarkan perjanjian;

Pasal 1 angka 1 UU PT dengan tegas menyatakan bahwa PT adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan perjanjian. Ketentuan ini berdampak bahwa pendirian PT harus memenuhi ketentuan-ketentuan yang diatur dalam hukum perjanjian. Dalam pendirian PT, selain tunduk pada UU PT, juga tunduk kepada hukum perjanjian.

d. Melakukan kegiatan usaha;

Mengingat PT adalah persekutuan modal maka tujuan PT adalah mendapatkan keuntungan untuk dirinya sendiri. PT harus melakukan kegiatan usaha. Kegiatan usaha itu harus bertujuan mengejar keuntungan.

e. Modalnya terbagi dalam saham.

Pasal 31 Ayat (1) UU PT menyebutkan bahwa modal PT yang terdiri dari seluruh nilai nominal saham. Modal dasar (*maatschappelijk kapitaal*) atau *authorized capital* atau *nominal capital*) merupakan keseluruhan nilai nominal saham yang ada dalam PT. Besarnya jumlah modal dasar PT tidaklah menggambarkan kekuatan finansial yang riil PT tetapi hanya menentukan jumlah maksimum modal dan saham yang dapat diterbitkan PT.³⁷

2. Modalnya terbagi dalam saham;

Modal awal badan hukum tersebut berasal dari kekayaan pendiri yang dipisahkan. Modal awal ini menjadi kekayaan dari badan hukum, terlepas dari kekayaan pendiri. Oleh karena itu, salah satu ciri utama suatu badan hukum seperti PT (termasuk PT Persero) adalah kekayaan yang terpisah itu, yaitu kekayaan terpisah dari kekayaan pribadi pendiri badan hukum itu.

³⁷ Ridwan Khairandy, *Hukum Perseroan Terbatas Doktrin, Peraturan Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*, Total Media, Yogyakarta, hlm. 61-62

Negara yang menguasai 100% atau paling sedikit 51% saham perusahaan yang bersangkutan. Dalam kasus privatisasi “PT Indosat (Persero) Tbk”, negara melepaskan mayoritas kepemilikan saham Persero tersebut kepada pihak swasta asing. Konsekuensinya, Persero tersebut telah berubah menjadi perusahaan swasta atau PT biasa, sehingga perusahaan tersebut menjadi PT Indosat Tbk.³⁸

Berdasarkan penjelasan sebelumnya, dapat diambil kesimpulan bahwa modal Persero yang terbagi dalam saham maka kepemilikan negara atas Persero hanya sebatas besarnya saham yang dimilikinya. Agar dapat dikualifikasikan sebagai Persero, negara harus menguasai minimal 51% saham Persero.

3. Tujuan utamanya mengejar keuntungan

Negara yang merupakan pendiri dan pemegang saham Persero berharap bahwa Persero dapat memberikan kontribusi kepada pendapatan negara. Keuntungan yang didapatkan oleh negara dari Persero itu deviden dari Persero tersebut. Meskipun tujuan utama dari Persero adalah mengejar keuntungan, namun dalam hal-hal tertentu melakukan pelayanan umum, Persero dapat diberikan tugas khusus dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan. Penugasan tugas khusus untuk memberikan pelayanan tersebut dalam praktik dikenal dengan istilah *public service obligation* (PSO). Karena

³⁸ Ridwan Khairandy, “Korupsi di Badan Usaha Milik Negara Khususnya Perusahaan Perseroan: Suatu Kajian atas Makna Kekayaan Negara yang Dipisahkan dan Keuangan Negara”, Jurnal Hukum, Edisi No. 1 Vol. 16 Januari 2009, hlm. 79.

pemerintah memberikan kompensasi atas kegiatan tersebut.³⁹

Pembentukan Perseroan sebagai badan hukum melalui proses hukum, sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, apabila persyaratan yang ditentukan tidak terpenuhi, kepada Perseroan tidak diberikan keputusan pengesahan untuk berstatus sebagai badan hukum oleh pemerintah, dalam hal ini yaitu Menteri Hukum dan HAM.⁴⁰

Hal ini sesuai dengan amanat Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU PT) yang menjelaskan bahwa:

“Perseroan memperoleh status badan hukum pada tanggal diterbitkannya Keputusan Menteri mengenai pengesahan badan hukum perseroan.”

Dengan ketentuan diatas, digunakannya bentuk Persero sebagai usaha negara dengan konstruksi hukum yang sama dengan PT dimana seharusnya ketentuan, doktrin, dan juga aturan yang ada dalam perundang-undangan yang berlaku di PT seharusnya juga digunakan dengan konsisten. Selain itu di tunjuknya suatu PT memiliki alasan tertentu. Karakter yang menarik pada PT adalah statusnya sebagai badan hukum yang mempunyai kekayaan terpisah atau *separate legal entity* dan modalnya yang terbagi atas saham-saham (*shares*). Konsekuensi hukum dari *separate legal entity* adalah dimana persero dapat memiliki kekayaan dan dapat bertindak sebagai subyek hukum atau *rechtsperson*, membuat

³⁹ Ridwan Khairandy, 2012, *Pokok-Pokok Hukum Dagang Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 171.

⁴⁰ M. Yahya Harahap, *Op.Cit.*, hlm. 36.

perjanjian, mentut dan dituntut, melaksanakan hak-hak dan kewajiban yang diberikan oleh negara atau dalam istilah dari Chidir Ali agar mempunyai *rechtsbevoegdheid*.⁴¹

3. Pengelolaan dan Pengawasan BUMN

Bagian Penjelasan, Umum IV. UU BUMN menjelaskan bahwa dapat mengoptimalkan perannya dan mampu mempertahankan keberadaannya dalam perkembangan ekonomi yang semakin terbuka dan juga kompetitif, BUMN seharusnya menumbuhkan budaya korporasi dan profesionalisme dengan melalui pembenahan pengelolaan dan pengawasannya.

Dalam Perseroan pengelolaan dilakukan oleh organ perseroan, Perseroan Terbatas mempunyai alat yang disebut organ perseroan sehingga badan hukum dapat berjalan sesuai dengan tujuannya. Organ perseroan terdiri dari tiga macam yaitu, Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Direksi dan Dewan Komisaris.⁴²

RUPS merupakan organ yang memegang kekuasaan tertinggi dalam perseroan dan memegang kewenangan yang tidak terdapat pada organ perseroan lainnya. Melalui RUPS para pemegang saham sebagai pemilik (*eigenaar, owner*) Perseroan melakukan control terhadap kepengurusan yang dilakukan Direksi maupun terhadap kekayaan dan kebijakan kepengurusan yang dijalankan manajemen perusahaan. Dalam Pasal 62 ayat (2) UU PT menjelaskan bahwa “RUPS berhak memperoleh segala

⁴¹ Chidir Ali. *Op. Cit.* hlm. 168.

⁴² M. Yahya Harahap, *Loc.Cit.*, hlm. 346.

keterangan yang berkaitan dengan kepentingan dari Direksi dan Komisaris.” Selain dari pada itu dalam Pasal 75 ayat (1) UU PT juga mengatur bahwa “RUPS mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada direksi atau dewan komisaris dalam batas yang ditentukan oleh Undang-Undang ini dan/atau anggaran dasar.”

Selanjutnya yaitu Direksi, Direksi adalah organ perseroan yang sah dalam ranah hukum, hal ini juga ditegaskan pada Pasal 1 ayat (2) UU PT. Pengertian umum pengurusan Direksi dalam konteks perseroan, meliputi tugas atau fungsi melaksanakan kekuasaan administrasi dan pemeliharaan harta kekayaan perseroan. Dengan ini, Direksi berfungsi melaksanakan pengelolaan atau menangani bisnis perseroan dalam arti sesuai dengan tujuan serta kegiatan perseroan dalam batas-batas kekuasaan atau kapasitas yang diberikan Undang-Undang dan Anggaran Dasar kepadanya. Kedudukan dan tanggungjawabnya didalam perseroan dengan ini penulis menjabarkan sebagai berikut:⁴³

1. Direksi berfungsi menjalankan pengurusan Perseroan

Didalam menjalankan wewenangnya direksi yang merupakan organ perseroan memiliki wewenang dan bertanggungjawab penuh atas pengelolaan perseroan untuk kepentingan perseroan, seperti yang diamanatkan oleh Pasal 1 ayat (5) UU PT.

Yang dimaksud dengan menjalankan tugas dan bertanggungjawab

⁴³ *Ibid.*, hlm. 345.

dan untuk kepentingan perseroan adalah sebagai berikut.⁴⁴

a) Sesuai dengan kepentingan perseroan

Kewenangan menjalankan pengelolaan, harus dilakukan untuk “kepentingan” perseroan. Tidak boleh hanya untuk kepentingan sendiri. Kewenangan pengelolaan yang dijalankan, tidak mengandung berbagai kepentingan (*conflict of interest*). Tidak menggunakan kekayaan, milik ataupun utang perseroan untuk kepentingan sendiri. Tidak boleh menggunakan posisi jabatan direksi untuk memperoleh kepentingan pribadi.

Tindakan yang bertentangan atau tidak sesuai dengan kepentingan perseroan, dapat digolongkan melanggar batas kewenangan atau kapasitas pengelolaan. Perbuatan seperti ini dapat dikualifikasikan menyalahgunakan kewenangan (*abuse of power*), atau memuat *ultra vires*.

b) Harus sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan

Sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan Pasal 2, perseroan harus mempunyai maksud dan tujuan. Selanjutnya Pasal 15 ayat (1) huruf b menjelaskan, dalam Anggaran Dasar (AD) harus termuat maksud dan tujuan serta kegiatan usaha perseroan. Hal ini yang menjadi peringatan pada Pasal 92 ayat (2). Direksi dalam menjalankan

⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 347.

kewenangan pengelolaan perseroan, tidak dapat melampaui batas yang dimaksud dan tujuan yang telah ditentukan dalam AD. Tindakan seperti ini yang dapat dianggap *memuat ultra vires*, dan kategori penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*)

c) Harus sesuai dengan kebijakan yang dipandang tepat

Batas dari kewenangan yang harus ditaati direksi dalam menjalankan kewenangan pengelolaan perseroan, mesti selaras dengan “kebijakan yang dipandang tepat”, dalam batas ini telah ditentukan dalam Undang-Undang Perseroan terbatas dan/atau Anggaran Dasar.

Yang termasuk dalam kebijakan yang dipandang tepat menurut penjelasan dalam Pasal 92 ayat (2) adalah kebijakan antara lain berdasarkan keahlian (*Skill*), peluang yang tersedia (*available opportunity*) dan kebijakan yang diambil berdasarkan kelaziman dalam dunia usaha (*common business practice*).⁴⁵

2. Direksi memiliki kapasitas mewakili perseroan

Direksi yang merupakan organ perseroan, selain mempunyai kewenangan dalam mengelola perseroan juga diberikan wewenang untuk “mewakili” perseroan baik didalam maupun diluar pengadilan dengan atas nama perseroan. Kewenangan ini selaras dengan

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 348.

amanat Pasal 98 ayat (1) UU PT.⁴⁶

Selanjutnya yaitu Dewan Komisaris, dalam Pasal 1 ayat (6) UU PT, yang menjelaskan bahwa Dewan Komisaris adalah Organ Perseroan yang memiliki tugas melakukan pengawasan secara umum dan khusus sesuai dengan anggaran dasar serta memberi nasihat kepada Direksi.

C. Tinjauan Umum Tentang Penyertaan Modal

1. Pengertian Penyertaan Modal Negara

Definisi Penyertaan Modal Negara (PMN) yaitu, suatu usaha untuk memiliki sesuatu yang baru atau sudah berjalan, dengan memberikan modal ke perusahaan tersebut. Selanjutnya, Pasal 4 ayat (1) UU BUMN dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Selain itu, penjelasannya menegaskan bahwa yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN yang selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi merujuk pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun merujuk pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.⁴⁷ PMN yang merupakan pemisahan aset negara yang menjadi modal di perusahaan baik BUMN, BUMS, perusahaan

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 349.

⁴⁷ Rihsan Novendi, *Op.Cit.*, hlm. 36

asing, ataupun perusahaan milik Lembaga internasional. PMN dapat berupa tunai atau hak negara yang dinilai dengan uang. Mekanisme PMN dinilai lebih efektif dalam penggunaan fiskal dibandingkan dengan mekanisme belanja. Selain itu PMN mampu memberikan multiplier efek, tanpa menghabiskan biaya yang besar. Hal ini terjadi karena proses pemberian PMN adalah proses pemisahan aset negara untuk dikelola BUMN, tanpa melepas aset negara tersebut. BUMN diharapkan mampu meningkatkan perannya sebagai *agent of development* yang berperan aktif dalam mendukung program prioritas nasional.

Selanjutnya pada Pasal 4 ayat (1) UU BUMN yang mempertegas modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Penjelasan yang menentukan bahwa yang dimaksud dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN dan selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak didasarkan pada mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, akan tetapi pembinaan dan pengelolaannya berdasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

2. Dasar Hukum Penyertaan Modal Negara

Pasal (3) dan (8) UUKN menyatakan surplus penerimaan negara/daerah dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran negara/daerah yang secara eksplisit untuk membentuk dana cadangan atau penyertaan pada perusahaan negara/daerah yang harus memperoleh

persetujuan terlebih dahulu oleh DPR/DPRD.

Pasal 24 ayat (1) UUKN juga menjelaskan bagaimana hubungan antara pemerintah dengan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta dan badan pengelola dana masyarakat ditetapkan bahwa pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/penyertaan modal kepada penerima/hibah dari perusahaan negara/daerah. Selanjutnya dalam Pasal yang sama pada ayat ke (2) Pemberian pinjaman/hibah/penyertaan modal dan penerimaan penjaminan hibah sebagaimana dimaksud diatas telah ditetapkan dalam APBN/APBD. Selain itu dalam Pasal yang sama pada ayat (7) menjelaskan dalam keadaan tertentu, untuk penyelamatan perekonomian nasional, pemerintah pusat dapat memberikan pinjaman dan/atau melakukan penyertaan modal kepada perusahaan swasta setelah mendapatkan persetujuan DPR.

Yang terdapat pada bagian Penjelasan Pasal 8 ayat (2) huruf a UU PT, dalam keuangan negara penyertaan modal negara menjadi kekayaan negara yang dipisahkan yaitu kekayaan negara yang berasal dari APBN untuk dijadikan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta Perseroan Terbatas lainnya.

3. Penyertaan Modal Negara pada BUMN Persero

Penyertaan Modal Negara yang merupakan pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Belanja dan Pendapatan Negara atau penetapan cadangan dari perusahaan atau sumber lain dan dijadikan sebagai modal BUMN dan/atau Perseroan Terbatas lainnya, dan juga dikelola secara

korporasi. BUMN yang merupakan agen perubahan atau *agent of development*, untuk menjalankan usahanya sebagai badan usaha, BUMN tentunya membutuhkan modal. Modal BUMN yang terdiri dari kekayaan negara yang dipisahkan dan terbagi atas saham-saham. Penyertaan modal ini akan menjadi ekuitas BUMN yang merupakan bagian dalam saham BUMN. Modal yang sangat dibutuhkan perusahaan karena telah menjadi sumber dana untuk melaksanakan kegiatan operasional, investasi dan pembiayaan perusahaan. Dengan meningkatnya penyertaan modal, akan meningkatkan bagian ekuitas perusahaan dan juga menambah aset pada BUMN. Meningkatnya aset BUMN diharapkan meningkatnya pendapatan yang diterima oleh perusahaan.

Dalam implementasinya, pemerintah selalu menganggarkan Penyertaan Modal Negara kepada BUMN setelah evaluasi atas kinerja BUMN. Hal ini untuk membantu BUMN dalam menjalankan kegiatannya dan diberikan kepada BUMN jika mendapatkan tugas khusus Pemerintah. Berdasarkan UU BUMN, salah satu tujuan BUMN adalah menghasilkan keuntungan dalam usaha meningkatkan nilai perusahaannya. Dalam konteks ini, salah satu tujuan pemberian Penyertaan Modal Negara adalah agar BUMN mampu meningkatkan kinerjanya dan tetap memberikan layanan kepada masyarakat sesuai dalam amanat UUD 1945.⁴⁸ Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Tata Cara

⁴⁸ Agung Dinarjito, "Penyertaan Modal Negara Pertumbuhan Aset dan Kinerja Badan Usaha Milik Negara", E-Jurnal Akuntansi, Politeknik Keuangan Negara STAN, Vol. 28, Nomor 2 Agustus 2019. Hlm. 1324-1325.

Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas, yang menjabarkan bahwa Penyertaan Modal Negara ke dalam BUMN dan Perseroan Terbatas bersumber dari:

- a) Anggaran Belanja dan Pendapatan Negara;
- b) Kapitalisasi cadangan, dan/atau
- c) Sumber lainnya.

Dalam Pasal 5 menjabarkan bahwa Negara dapat memberikan penyertaan modal kepada:

- a) Pendirian BUMN atau Perseroan Terbatas;
- b) Penyertaan Modal Negara pada Perseroan Terbatas yang di dalamnya belum terdapat saham milik Negara; atau
- c) Penyertaan Modal Negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas yang di dalamnya terdapat saham milik Negara.

Adapun tata cara penyertaan modal negara dapat dilakukan sesuai yang diatur dengan ketentuan Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 Jo. Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas, menyatakan:

- 1) Penyertaan Modal Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf a dan huruf b diusulkan oleh Menteri Keuangan kepada Presiden disertai dengan dasar pertimbangan setelah dikaji bersama dengan Menteri dan Menteri Teknis;

- 2) Rencana Penyertaan Modal Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan atas inisiatif Menteri Keuangan, Menteri atau Menteri Teknis;
- 3) Pengkajian bersama atas rencana Penyertaan Modal Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikoordinasikan oleh Menteri Keuangan;
- 4) Pengkajian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat pula mengikutsertakan menteri lain dan/atau pimpinan instansi lain yang dianggap perlu atau menggunakan konsultan independen.

D. Analisis Pemisahan Kekayaan Negara Dalam Badan Usaha Milik Negara

Kekayaan Negara yang dipisahkan yang selanjutnya menjadi penyertaan modal pada perseroan merupakan salah satu bentuk perwujudan negara untuk melaksanakan konsep dari negara kesejahteraan (*welfare state*). Hal ini berdasarkan pada Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Bentuk kekayaan negara yang dipisahkan merupakan salah satu unsur keuangan negara yang dikelola dengan sebaik-baiknya.

Pemisahan kekayaan negara ini mengandung makna dan konsekuensi, yaitu pemerintah menyisihkan kekayaan negara untuk dijadikan modal penyertaan guna dijadikan modal pendirian perusahaan

umum atau perseroan, untuk menambah dan memperkuat struktur permodalan perusahaan umum atau perseroan terbatas dalam meningkatkan kegiatan usahanya.

Timbulnya perbedaan dalam melihat pemisahan kekayaan negara menjadi rasa ketakutan dalam pengambilan keputusan bisnis, maka semua keputusan bisnis akan selalu memakan waktu yang cukup lama dan menimbulkan biaya yang sangat tinggi, karena direksi harus meminta pendapat atau berkordinasi kembali dengan berbagai pihak seperti Kejaksaan, Badan Pengawas Keuangan, Pembangunan, konsultan keuangan, dan konsultan hukum. Sedangkan direksi sangat perlu untuk bertindak cepat dalam mengambil keputusan bisnis.

Sebelum melanjutkan pada materi pembahasan, penulis ingin mempertegas dan menjelaskan terlebih dahulu perbedaan Keuangan Negara dan Kekayaan Negara, dalam hal ini keuangan negara dan kekayaan negara adalah dua konsep yang berbeda dalam konteks ekonomi dan keuangan publik.

Menurut Peter Mahmud Marzuki⁴⁹, yang dimaksud keuangan negara adalah dana yang dimiliki oleh negara dalam rangka menjalankan kegiatan publik. Dengan pengertian demikian, uang yang diinvestasikan ke suatu badan hukum untuk kegiatan yang tunduk kepada hukum privat bukan lagi

⁴⁹ David Putra Timbo. "Status Uang APBN Yang Dipisahkan dan Dijadikan Penyertaan Modal Pada BUMN Persero", LAW REFORM. Fakultas Hukum Universitas Diponegoro. Vol. 8, no. 2, pp. 33-47, Januari 2013.

keuangan negara, melainkan keuangan badan hukum tersebut; sama halnya dengan seorang yang melakukan investasi ke suatu PT, uang orang tersebut sudah menjadi uang PT itu. Berdasarkan pengertian keuangan negara menurut Peter Mahmud Marzuki tersebut, maka dapat penulis simpulkan keuangan negara merupakan dana yang dimiliki negara untuk menjalankan kegiatan publik, apabila keuangan negara masuk dalam badan hukum privat sebagai penyertaan modal, maka keuangan negara bukan lagi milik negara melainkan milik badan hukum privat tersebut. Hal ini dikarenakan adanya perubahan fungsi dan transformasi status yaitu yang semula digunakan untuk publik menjadi digunakan untuk kepentingan badan hukum privat dan status uang negara tersebut menjadi uang badan hukum privat.

Keuangan negara mengacu pada pendapatan dan pengeluaran pemerintah dalam menjalankan fungsi-fungsi publiknya. Ini mencakup semua sumber pendapatan pemerintah, seperti pajak, penerimaan dari sumber daya alam, pinjaman, dan lain sebagainya, serta pengeluaran pemerintah untuk membiayai kebijakan publik, termasuk infrastruktur, pendidikan, kesehatan, pertahanan, dan sebagainya. Keuangan negara berfokus pada aspek pendapatan dan pengeluaran pemerintah dalam rangka menjalankan tugas dan tanggung jawabnya.

Sebelumnya terdapat pengertian keuangan negara pada Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dimana termuat dalam Penjelasan Umum. Pengertian keuangan

negara menurut Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi adalah seluruh kekayaan, dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk didalamnya bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena;

1. dalam penguasaan, pengelolaan, dan pertanggungjawaban pejabat negara, ditingkat pusat dan daerah.
2. dalam penguasaan, pengelolaan, dan pertanggungjawaban badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian ketiga.

Selanjutnya dijelaskan pada Pasal 1 ayat (1) UU KN 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”. Substansi hukum yang terkandung dalam pengertian keuangan negara berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UU KN dapat dirinci sebagai berikut.

1. Semua hak negara yang dapat dinilai dengan uang dalam pelaksanaan hak negara;
2. Semua kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang dalam pelaksanaan kewajiban negara;
3. Uang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban negara; dan

4. Barang yang dapat dijadikan milik negara berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban negara tersebut.⁵⁰

Selanjutnya, berkaitan dengan pengertian Kekayaan negara yang merujuk pada aset dan sumber daya baik yang berwujud maupun tak berwujud, yang memiliki nilai dan dimiliki dan/atau dikuasai oleh negara. Pengertian kekayaan negara juga dijelaskan dalam Pasal 2 huruf g Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, terkait dengan ruang lingkup Pasal 1 ayat(1) menegaskan:

“Kekayaan negara/daerah yang dikelola sendiri dan oleh atau pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah”.

Pada pasal di atas menjelaskan bahwa dalam konteks BUMN Persero, terdapat penekanan pada bagian yang penulis tebalkan bahwa Kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah tetap dianggap sebagai bagian dari kekayaan negara.

Dalam RUU tentang Pengelolaan Kekayaan Negara, kekayaan negara dijelaskan sebagai benda yang berwujud dan benda yang tidak berwujud, bergerak maupun tidak bergerak yang mempunyai nilai, yang dimiliki dan/atau dikuasai oleh negara.⁵¹ Kekayaan negara terbagi menjadi dua kategori utama, yaitu kekayaan yang dikuasai negara (*domein in*

⁵⁰ Muhammad Djafar Saidi dan Eka Merdekawati, *Op. Cit.*, hlm.

⁵¹ Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang : tentang pengelolaan kekayaan negara.

public) dan kekayaan yang dimiliki negara (*domein privat*). Perbedaan mendasar di antara keduanya terletak pada peran Pemerintah Republik Indonesia. Pengertian "dikuasai" tidak berarti bahwa negara menjadi pengusaha atau pemilik. Sebaliknya, peran negara lebih berkaitan dengan pembuatan kebijakan, pengawasan, dan pengendalian dalam mengatur kekayaan yang dikuasai negara tersebut. Singkatnya, pemerintah Indonesia berperan sebagai regulator. Tujuan peraturan ini adalah untuk membatasi keserakahan individu dengan kekuatan ekonomi yang dapat menindas kelompok yang lemah, sehingga negara berperan dalam menciptakan pemerataan ekonomi. Kewenangan negara dalam merumuskan kebijakan dilakukan secara sektoral oleh kementerian dan lembaga terkait.

Kekayaan yang dikuasai negara (sesuai dengan UUD 1945 Pasal 33 Ayat 3) meliputi tanah, air, dan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya, seperti contohnya sektor pertambangan di negara ini. Meskipun sebagian besar tambang yang kita kenal dimiliki oleh perusahaan asing, namun dikuasai oleh negara. Pemerintah RI, khususnya Kementerian Sumber Daya Mineral dan Energi, memiliki wewenang untuk merumuskan regulasi terkait dengan sektor pertambangan. Contoh lainnya adalah laut dan sumber daya alamnya yang dikuasai oleh Kementerian Kelautan.

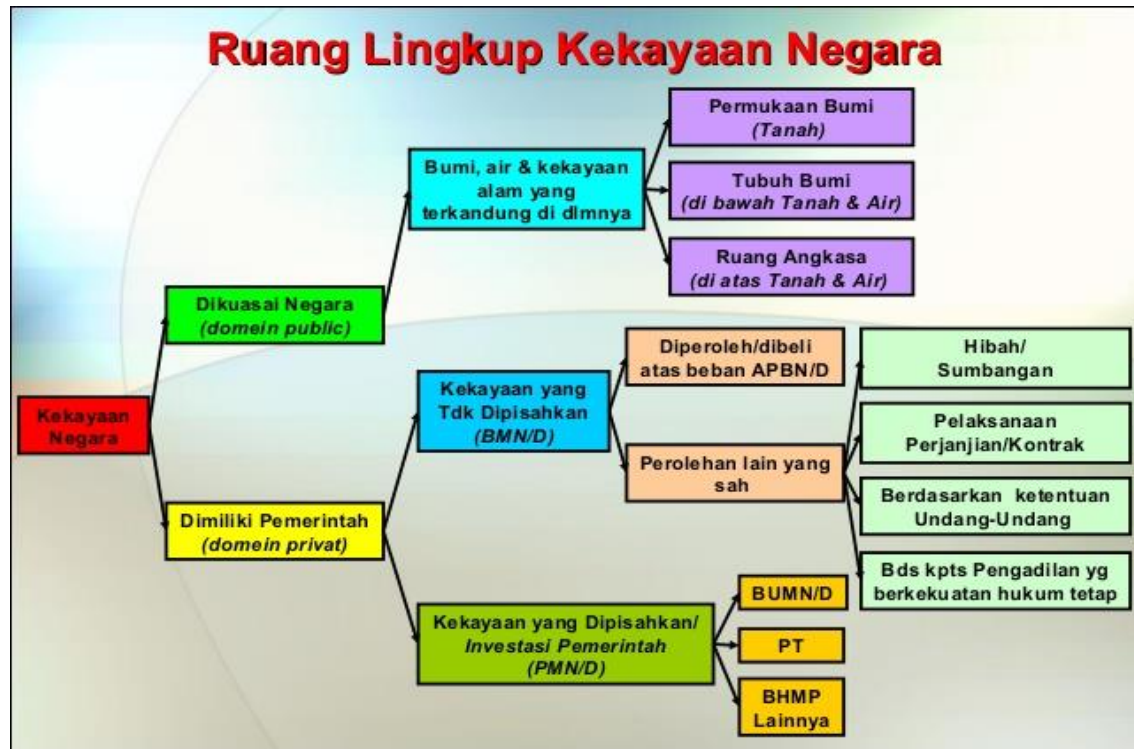
Selain berperan sebagai regulator dalam pengelolaan kekayaan yang dimiliki, negara juga bertindak sebagai eksekutor. Presiden, sebagai pemegang kekuasaan dalam pengelolaan keuangan negara, mendelegasikan wewenangnya kepada Menteri Keuangan sebagai

pengelola dan kepada kementerian/lembaga sebagai pengguna. Kekayaan yang dimiliki negara terbagi menjadi dua kategori, yaitu kekayaan yang tidak dipisahkan dan kekayaan yang dipisahkan.

Kekayaan yang tidak dipisahkan mencakup aset tetap dan bergerak, yang diperoleh atau dibeli menggunakan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN/APBD) atau melalui cara perolehan sah lainnya. Contohnya, BMN yang diperoleh melalui APBN adalah mini bus yang dibeli untuk keperluan administrasi pemerintahan. Sedangkan contoh BMN yang diperoleh melalui cara perolehan sah lainnya adalah *belt conveyor* PKP2B yang diperoleh melalui perjanjian dengan perusahaan batubara yang telah selesai masa kontraknya. Di sisi lain, kekayaan yang dipisahkan meliputi investasi pemerintah dalam perusahaan, baik Badan Usaha Milik Negara (BUMN) maupun bukan BUMN, biasanya dalam bentuk saham. Negara membuat peraturan mengenai aset-aset yang dimiliki dan melaksanakan tugasnya dalam pengelolaan, sehingga negara berperan sebagai regulator dan eksekutor.⁵²

⁵² Lihat Penjelasan Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Eka Hidayanti, (16 Maret 2021), 'Kekayaan yang dikuasai Negara vs. Kekayaan yang dimiliki Negara', diakses melalui <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kpknl-metro/baca-artikel/13760/Kekayaan-yang-Dikuasai-Negara-vs-Kekayaan-yang-DimilikNegara> Tanggal 13 Juli 2023 Pukul 14.00 WITA.

Grafik 1. Ruang Lingkup Kekayaan Negara



Sumber: Data Sekunder, 2023.

Dalam temuan ini, menunjukkan kekayaan negara merujuk pada aset-aset yang dimiliki oleh negara. Ini mencakup tanah, bangunan, infrastruktur, sumber daya alam, cadangan valuta asing, dan aset-aset lainnya yang dimiliki oleh pemerintah. Kekayaan negara mencerminkan nilai bersih dari semua aset negara setelah dikurangi dengan kewajiban atau hutang negara. Ini adalah indikator penting untuk melihat sejauh mana negara memiliki sumber daya dan aset yang dapat digunakan untuk mendukung pembangunan dan kegiatan pemerintah.

Dalam ringkasan pengertian diatas, keuangan negara berkaitan dengan pendapatan dan pengeluaran pemerintah, sementara kekayaan negara berhubungan dengan aset dan nilai bersih yang dimiliki oleh negara. Keuangan negara menunjukkan arus kas dan kondisi fiskal pemerintah, sedangkan kekayaan negara mencerminkan jumlah dan jenis aset yang dimiliki oleh negara sebagai sumber daya jangka panjang.

Pada tinjauan pustaka diatas, peneliti mengkaji kepemilikan BUMN yang tidak terlepas dari modal yang dimiliki BUMN. Pada Pasal 4 ayat (1) UU BUMN seperti yang dijelaskan sebelumnya bahwa modal BUMN berasal dari keuangan negara yang dipisahkan. Pemisahan kekayaan negara dari pengelolaan APBN kemudian dimasukkan dalam modal persero disebut sebagai **penyertaan modal**. Kata “Penyertaan” menjabarkan bahwa seseorang telah mengambil bagian (*commenda participatie*) dalam suatu badan usaha. “Penyertaan” dalam perseroan diwujudkan dalam bentuk “saham”, yang merupakan bentuk dari tanda “*penning*” pada zaman VOC⁵³. Selain itu, bukti terlibatnya seseorang menanamkan modalnya atau tanda bukti penyertaan, saham terkait erat dengan konsekuensi hukum dari bentuk “asosiasi modal”, bukan “asosiasi orang” seperti diatur pada Pasal 15 KUHd jo. Pasal 1646 Ayat (3) dan Ayat (4) KUH Perdata.

Mengenai modal BUMN Persero yang seluruhnya minimal 51% merupakan milik negara yang berasal dari kekayaan negara yang telah dipisahkan. Dasar hukum modal Persero adalah UU BUMN Pasal 1 angka

⁵³ Rahayu Hartini, *Op. Cit.*, hlm. 45

2 jo. Pasal 4 dan penjelasannya serta Pasal 34 untuk Perseroan Terbuka berlaku Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU PT).

Berlandaskan pada Pasal 1 angka 2 UU BUMN disebutkan bahwa perusahaan perseroan yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki Negara Republik Indonesia yang tujuannya mengejar keuntungan.

Selanjutnya dalam Pasal 4 Ayat (1) mengatakan bahwa modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Yang dimaksud dengan “kekayaan yang dipisahkan” adalah pemisahan kekayaan negara dari APBN yang dijadikan PMN pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Mengenai penyertaan modal negara ke dalam BUMN diatur oleh Pasal 4 Ayat (2) UU BUMN jo. Pasal 1 angka 7 jis. Bab II (Pasal 10-13) PP Nomor 44 Tahun 2005. Selanjutnya, PMN dalam rangka pendirian dan penyertaan bersumber dari:

- a) **Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.** Yang termasuk dalam APBN selain dana segar yaitu meliputi pula proyek-proyek APBN yang dikelola oleh BUMN dan/atau piutang negara yang dijadikan sebagai PMN, dan/atau aset-aset

negara lainnya. Termasuk dalam pengertian ini adalah proyek yang dikelola oleh BUMN maupun instansi pemerintah. Penetapan proyek tersebut menjadi PMN harus dilakukan dengan memperhatikan kebutuhan BUMN dan hasil kajian, yang nilainya ditetapkan oleh Menteri Keuangan, dan Menteri teknis yang bersangkutan. Dalam rangka perhitungan atas nilai aset eks proyek tersebut, Menteri keuangan dapat merujuk penilaian independen untuk melakukan penilaian dimaksud yang biayanya dibebankan kepada BUMN yang bersangkutan tanpa mengurangi nilai aset.

b) Kapitaliasi cadangan. Kapitalisasi cadangan adalah penambahan modal disetor yang berasal dari cadangan

c) Sumber lainnya. Sumber lainnya tersebut, antara lain adalah keuntungan revaluasi aset dan/atau agio saham.

Pemisahan kekayaan negara yang selanjutnya dijadikan penyertaan modal negara ke dalam BUMN harus dilakukan dengan cara penyertaan langsung negara kedalam BUMN tersebut, sehingga dari penyertaan tersebut perlu ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (PP).

Sebagai bentuk tindak lanjut dari ketentuan Pasal 4 Ayat (3) UU BUMN, dibuatlah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tatacara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas, yang selanjutnya ditetapkan tanggal 25 Oktober 2005, Tambahan Lembaran

Negara Republik Indonesia Nomor 4555.

Dengan demikian, setiap ada perubahan PMN baik penamahan maupun pengurangan, termasuk perubahan struktur pada kepemilikan negara atas saham Persero atau Perseroan Terbatas, ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah (PP)⁵⁴. Peraturan Pemerintah dalam hal ini diantaranya mengatur mekanisme hubungan antara Menteri dengan Menteri Keuangan serta Menteri Teknis sesuai dengan kedudukan dan fungsinya masing-masing, yaitu Menteri Keuangan selaku pengelola keuangan negara, menteri yang ditunjuk untuk mewakili pemerintah selaku pemegang saham, dan Menteri Teknis selaku regulator. Berdasarkan dari penjelasan Pasal 4 Ayat (6) UU BUMN tersebut dibuatlah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2003 tentang Pelimpahan Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Menteri Keuangan Pada Perusahaan Perseroan (Persero), Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan Jawatan (Perjan) kepada Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara, pada tanggal 14 Juli 2003, dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 82.

Dengan demikian, menurut Pasal 11 UU BUMN menyatakan bahwa terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi Perseroan Terbatas sebagaimana diatur dalam UU Nomor 1 Tahun

⁵⁴ Lihat dalam Bab III tentang Tata Cara Penambahan Penyertaan Modal Negara (Pasal 14-17), Bab IV Tata Cara Pengurangan Penyertaan Modal Negara (Pasal 18-24) dan Bab V Tata Cara Penatausahaan Penyertaan Modal Negara (Pasal 25-26), dalam Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan Dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4555.

1995 tentang PT yang telah dicabut berlakunya berdasarkan Pasal 160 UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang PT, maka seluruh yang terkait dengan ketentuan mengenai modal BUMN selain berlaku ketentuan Pasal 1 angka 2 jo. Pasal 4 Ayat (1) – (6) UU BUMN juga berlaku ketentuan mengenai modal dalam UU PT Nomor 40 Tahun 2007.

Selanjutnya dalam Modal perseroan dibedakan menjadi tiga, yaitu⁵⁵:

1. Modal dasar

Modal dasar adalah jumlah saham maksimum yang dapat dikeluarkan oleh perseroan sehingga modal dasar terdiri atas seluruh nominal saham. Modal dasar inilah yang sering dipakai sebagai kriteria agar suatu perseroan dapat digolongkan kedalam kategori tertentu, yaitu apakah perseroan tersebut tergolong kedalam perusahaan kecil, menengah atau besar.

2. Modal yang ditempatkan

Modal yang ditempatkan/dikeluarkan adalah saham yang telah dan diambil sebenarnya telah terjual, baik kepada para pendiri maupun pemegang saham perseroan. Para pendiri telah menyanggupi untuk mengambil bagian sebesar atau sejumlah tertentu dari saham perseroan dan karena itu, dia mempunyai kewajiban untuk membayar atau melakukan penyetoran kepada perseroan

⁵⁵ Rahayu Hartini, *Loc. Cit.*, hlm. 66-67

3. Modal yang disetor

Modal yang disetor adalah saham yang telah dibayar penuh kepada perseroan yang menjadi pernyataan atau penyetoran saham riil yang telah dilakukan, baik oleh pendiri maupun para pemegang saham perseroan..

Dalam konsep hukum publik/administrasi pemerintahan, penyertaan modal negara adalah pemisahan kekayaan negara. Untuk itu diperlukan prosedur administrasi sesuai dengan aturan-aturan pengelolaan kekayaan negara. Terkait dengan peraturan pelaksana, pemerintah juga telah merubah tata cara penyertaan modal pada BUMN melalui Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2016 Jo. Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas. PP ini merubah ketentuan ayat (2) dan ayat (3) Pasal 2 dan menyisipkan satu pasal yaitu Pasal 2a diantara Pasal 2 dan Pasal 3 yang sangat fundamental menurut pandangan penulis. Penulis membandingkan PP No. 72 Tahun 2016 dan PP No. 44 Tahun 2005 tersebut dalam bentuk tabel sebagai berikut ini:

Tabel 1. Perbandingan aturan hukum Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Tata Cara dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas

Pasal	PP Nomor 44 Tahun 2005	PP Nomor 72 Tahun 2016
	Pasal 2 ayat 1 Penyertaan Modal Negara ke dalam BUMN dan Perseroan Terbatas bersumber dari:	

Pasal 2	- a Anggaran Belanja dan Pendapatan Negara; - b Kapitalisasi cadangan; dan/atau - c Sumber lainnya. Pasal 2 ayat 2 Sumber yang berasal dari Anggaran Belanja dan Pendapatan Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah: - a dana segar; - b proyek-proyek yang dibiayai oleh Anggaran Belanja dan Pendapatan Negara; - c piutang negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas; - d aset-aset negara lainnya.	
Pasal 2 a		Pasal 2a ayat 1 Penyertaan Modal Negara yang berasal dari kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf d kepada BUMN atau Perseroan Terbatas lain, dilakukan oleh Pemerintah Pusat tanpa melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Pasal 2a ayat 2

		Dalam hal kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf d dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN lain sehingga sebagian besar saham dimiliki oleh BUMN lain maka BUMN tersebut menjadi anak perusahaan BUMN dengan ketentuan negara wajib memiliki saham dengan hak istimewa yang diatur dalam anggaran dasar. Pasal 2a ayat 3 Kekayaan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) yang dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas yang bertrans formasi menjadi saham/modal negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas tersebut. Pasal 2a ayat 4 Kekayaan negara yang bertransformasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3), menjadi kekayaan BUMN atau Perseroan Terbatas tersebut. Pasal 2a ayat 5 Kepemilikan atas saham/modal negara pada BUMN atau Perseroan sebagai investasi jangka panjang sesuai dengan presentase kepemilika pada BUMN atau Perseroan terbatas.
--	--	--

		Pasal 2a ayat 6 Anak perusahaan BUMN sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kepemilikan sebagian besar saham tetap dimiliki oleh BUMN lain tersebut. Pasal 2a ayat 7 Anak perusahaan BUMN sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diperlakukan sama dengan BUMN untuk hal sebagai berikut: - a mendapatkan penugasan Pemerintah atau melaksanakan pelayanan umum; dan/atau - b mendapatkan kebijakan khusus negara dan/atau Pemerintah, termasuk dalam pengelolaan sumber daya alam dengan perlakuan tertentu sebagaimana diberlakukan bagi BUMN.
--	--	--

Pasal 3	Pasal 3 ayat 1 Setiap Penyertaan Modal Negara atau penambahan Penyertaan Modal Negara ke dalam BUMN dan Perseroan Terbatas yang dananya berasal dari Anggaran Belanja dan Pendapatan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) huruf a ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Pasal 3 ayat 2 Setiap penambahan Penyertaan Modal Negara ke dalam BUMN dan Perseroan Terbatas yang berasal dari kapitalisasi cadangan dan sumber lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) huruf b dan huruf c ditetapkan dengan keputusan RUPS untuk Persero dan Perseroan Terbatas, dan keputusan Menteri untuk Perum.	
---------	--	--

Sumber: Data Primer, 2023 (diolah)

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 7 PP Nomor 4 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas.

“Penyertaan Modal Negara adalah **pemisahan kekayaan negara** dari Anggaran Belanja dan Pendapatan Negara atau penetapan cadangan perusahaan atau sumber lain **untuk dijadikan sebagai modal** BUMN dan/ Perseroan Terbatas lainnya, dan dikelola secara korporasi”

Pada Pasal 2 Ayat (2) PP Nomor 44 Tahun 2005 memberikan pengaturan tambahan yang lebih luas bahwa sumber dari APBN untuk BUMN meliputi: (a) dana segar; (b) proyek-proyek yang dibiayai oleh APBN; (c) piutang negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas, (d) aset-aset negara lainnya.

Berdasarkan pengaturan ini, terdapat dua macam penggunaan “penyertaan modal negara” *Pertama*, “penyertaan modal negara” yang digunakan pemerintah untuk mendirikan perusahaan, dan kedua “penyertaan modal negara” yang disebut hanya dengan penyertaan. Karena terkait APBN, maka semua penyertaan ini harus menggunakan Peraturan Pemerintah (PP), kemudian untuk penyertaan yang berasal dari kapitalisasi cadangan dan sumber lainnya, dilakukan dengan RUPS atau oleh Menteri Negara BUMN. Sumber-sumber lain yaitu keuntungan revaluasi aset; dan aigo saham. Penjelasan Pasal 4 Ayat (5) UU BUMN menegaskan apabila sumber-sumber dana ini akan dijadikan penyertaan, tidak perlu dilakukan dengan Peraturan Pemerintah, sebab berdasarkan Penjelasan Pasal 4 Ayat (2) bahwa sumber dana ini **telah terpisah** dari BUMN.

Khususnya mengenai aset-aset negara lainnya, dalam penjelasan Pasal 2 Ayat (2) huruf d PP Nomor 44 Tahun 2005 menyebutkan bahwa:

“aset-aset negara lainnya adalah aset negara yang tidak termasuk dalam kategori sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b dan huruf c ayat ini. Apabila aset negara lainnya dalam APBN, maka pelaksanaannya harus mengikuti mekanisme APBN. Yang dimaksud dengan mekanisme APBN sebagai penerimaan dan sekaligus dikeluarkan sebagai Penyertaan Modal Negara”

Terkait sumber-sumber ini terdapat beberapa kemungkinan penggunaan, secara tegas penggunaan sumber-sumber ini harus dibedakan, sebab akan terkait dengan pertanggungjawaban keuangan yang berbeda pula. Terdapat beberapa jenis kemungkinan yang berbeda pula, beberapa jenis kemungkinan penggunaan dana yang berasal dari APBN untuk BUMN yaitu:

1. Penggunaan dana APBN terkait penyertaan modal **pendirian**.
2. Penggunaan dana APBN untuk **membiayai** proyek pemerintah yang pengelolaannya diserahkan pada BUMN.
3. Penggunaan dana APBN untuk membiayai proyek pemerintah yang pengelolaannya diserahkan pada BUMN tetapi kemudian **dijadikan penyertaan** modal negara.

Perlu diketahui bahwa, fokus pengaturan UU BUMN dan peraturan pelaksanaannya adalah hanya pada tata cara penyertaan, sehingga diperlukan Peraturan Pemerintah (PP). dalam penjelasan Pasal 4 Ayat (1) UU BUMN menegaskan hal ini, bahwa **sesudah proses penyertaan**, pembinaan dan pengelolaan keuangan BUMN **tidak lagi didasarkan pada mekanisme APBN**, tetapi didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat. Batasan penggunaan mekanisme APBN adalah pada penggunaan dana tersebut. Apabila kemudian dana-dana tersebut diatas **tidak dijadikan** penyertaan modal. Tetapi fokus untuk membiayai proyek-proyek pemerintah yang dilaksanakan oleh BUMN, maka **pertanggungjawabannya** adalah pertanggungjawaban sesuai asas-asas pengelolaan keuangan negara. Dalam hal ini kedudukan BUMN adalah sebagai pengguna anggaran/penggunaan barang⁵⁶.

Selanjutnya, Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2016 Jo. Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas menentukan bahwa setiap penyertaan dari APBN dilaksanakan sesuai ketentuan bidang keuangan negara. Berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (3) UU BUMN penyertaan dari APBN harus digunakan Peraturan Pemerintah (PP). Untuk penyertaan yang tidak berasal dari APBN, pada penjelasan Pasal 4 ayat (5) UU BUMN ditegaskan

⁵⁶ Dalam Pasal 1 angka 22 UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Pembendaharaan Negara, diatur bahwa: "Penggunaan Anggaran adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan anggaran kementerian negara/lembaga/satuan kerja perangkat daerah", Pasal 1 angka 13, "Penggunaan Barang adalah pejabat pemegang kewenangan penggunaan barang milik negara/daerah".

dapat dilakukan dengan keputusan RUPS atau Menteri Negara BUMN dan dilaporkan kepada menteri keuangan.

Penyertaan modal berdasarkan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 dapat dilakukan oleh negara terkait hal-hal berikut:

- a. Pendirian BUMN atau Perseroan Terbatas;
- b. Penyertaan Modal Negara pada Perseroan Terbatas yang di dalamnya **belum** terdapat saham milik negara; atau
- c. Penyertaan Modal Negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas yang didalamnya **telah** terdapat saham milik negara.

Pendirian Persero merupakan bagian dari penyertaan modal. Sebelum sebuah “penyertaan” menjadi modal Persero, diperlukan adanya syarat kajian yang mendalam tentang pentingnya “penyertaan” tersebut dilakukan. Kajian ini dilakukan tiga menteri yakni oleh Menteri Keuangan, Menteri Negara BUMN dan Menteri Teknis. Secara rinci prosedur “penyertaan” diatur Pasal 10 Ayat (1) sampai Ayat (4) PP Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas.

Apabila dari hasil kajian dinyatakan rencana Penyertaan Modal Negara tersebut layak dilakukan, maka berdasarkan Pasal 11 PP Nomor 44 Tahun 2005, Menteri Keuangan menyampaikan usul penyertaan dimaksud kepada Presiden untuk mendapat persetujuan. Berdasarkan Pasal 13 dan 17 dalam PP tersebut, kajian atau usulan juga hanya dapat dilakukan oleh Menteri Negara BUMN saja.

Proses berikutnya adalah diatur dalam Pasal 12 PP Nomor 44 Tahun 2005 bahwa berdasarkan kajian yang layak tersebut kemudian Presiden menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) tentang pendirian Persero, yang memuat pendirian, maksud, tujuan, dan jumlah kekayaan yang dipisahkan untuk modal Persero. Jumlah antara “penyertaan negara” dalam modal harus sama. Dalam PP pendirian juga dimuat bawa penyertaan modal negara adalah kekayaan negara yang dipisahkan yang berasal dari APBN tahun anggaran tertentu. Berdasarkan PP Pendirian ini, Menteri Negara

BUMN mewakili negara, menghadap notaris untuk memenuhi tata cara pendirian sebuah Perseroan Terbatas.

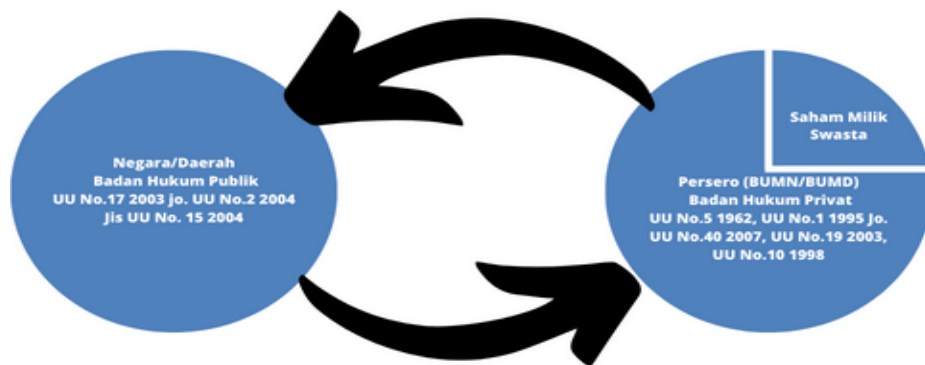
Kedudukan Menteri Negara BUMN **mewakili negara** sebagai **pemegang saham**, merupakan delegasi kewenangan dari presiden, namun proses peralihan kewenangan tidak terjadi langsung dari Presiden kepada Menteri Negara BUMN. Dalam Pasal 6 UU KN mengatur bahwa peralihan kewenangan tersebut berasal dari Menteri Keuangan yang mendapat sebagian kuasa dari presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara. Menteri Keuangan selanjutnya melimpahkan sebagian kekuasaan kepada Menteri Negara BUMN, dan atau kuasa substitusinya, bertindak untuk dan atas nama negara sebagai **pemegang saham**. Pelimpahan ini diatur Pasal 1 PP Nomor 41 Tahun 2003 tentang Pelimpahan Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Menteri Keuangan Pada Perusahaan Perseroan (Persero), Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan Jawatan (Perjan) Kepada Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara bahwa: "Kedudukan, Tugas, dan Kewenangan Menteri Keuangan di bidang Pembinaan dan Pengawasan BUMN sebagian dilimpahkan kepada Menteri Negara BUMN".

Setelah selesainya proses pemisahan kekayaan negara melalui Peraturan Pemerintah (PP) pendirian, langkah berikutnya adalah melakukan pendirian perseroan melalui prosedur hukum privat atau hukum perseroan. Dalam prosedur hukum ini, penyertaan negara diubah menjadi modal persero dalam bentuk saham-saham. Sejak perseroan didirikan berdasarkan hukum privat atau perseroan, perseroan dianggap memiliki hak dan kewajiban sendiri yang terpisah dari negara. Tanggal pengesahan pendirian oleh Menteri Hukum dan HAM menandai pemisahan tanggung jawab antara pemegang saham dan perseroan sebagai badan hukum (*separate legal entity*). Dalam hukum perseroan, sebelum memperoleh

status badan hukum, negara, direksi dan komisaris bertanggung jawab pribadi atas perbuatan hukum perseroan⁵⁷.

Dengan adanya “transaksi” yang berupa “akta notaris” pendirian persero tersebut yang menjadi titik tolak atau tonggak berubahnya kekayaan negara sebagai uang publik karena negara sebagai badan hukum publik, menjadi uang privat yang merupakan kekayaan BUMN Persero sebagai badan hukum privat. Arifin P. Soeria Atmadja⁵⁸, Dalam penjabaran diatas telah terjadi “transformasi hukum uang publik menjadi uang privat”, sebagaimana dapat dilihat dalam grafik 1.

Grafik 2. Transformasi Keuangan Negara Menjadi BUMN Persero.



Sumber: Data Primer, 2023, (diolah)

Pada diagram ini nampak bahwa Pemerintah sebagai badan hukum publik yang melakukan penyertaan modal dan diatur oleh PP Nomor 72 Tahun 2016 perubahan atas PP Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara dan Penataan Usaha Modal Negara Kepada BUMN,

⁵⁷ Hal ini didasarkan pengaturan Pasal 14 Ayat (1) UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, dengan latar belakang pemikiran bahwa sebelum memperoleh suatu status badan hukum, tidak dapat diadakan RUPS.

⁵⁸ Arifin P. Soeria Atmadja, *Op. Cit.*, hlm. 118.

kepada Badan Hukum Privat dalam konteks ini yaitu BUMN (Persero) yang berlaku ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku, dan juga doktrin-doktrin dalam badan hukum tersebut. Pada kedudukan hukum pejabat pemerintah yang duduk sebagai Pemegang Saham atau Komisaris, sama atau setara dengan kedudukan hukum masyarakat biasa atau Pemegang Saham Swasta. Publik sebagai penguasa tidak berlaku lagi dan berlaku secara umum hukum privat meski perusahaan yang dimaksud seratus persen milik negara.

Hal ini menunjukkan telah terjadinya transformasi hukum tersebut, peneliti membandingkan kedudukan BUMN Persero dengan teori badan hukum, dengan demikian Persero sebagai wujud dari BUMN yang merupakan badan usaha berbentuk badan hukum Perseroan Terbatas yang bertujuan untuk mengejar keuntungan, dan memiliki hak-hak dan kewajiban-kewajiban untuk melakukan suatu perbuatan manusia, memiliki kekayaan sendiri, dan dapat digugat dan mengugat di depan pengadilan.

Dalam konsep kepemilikan publik versi Hobbes menjabarkan bahwa:

1. Barang Publik adalah yang digunakan untuk membiayai negara pengatur yang ekonominya terbatas pada fungsi memelihara ketertiban umum dan keamanan nasional;
2. Negara “membisu” sepanjang menyangkut substansi perdagangan dan kontrak individu;

3. Konsep negara minimalis dalam kekayaan privat.

Sementara pada konsepsi mengenai hak dijelaskan oleh John Lock sebagai berikut:

1. Proses Penciptaan hak milik privat berjalan berpisah dengan hak milik pemerintah (negara)
2. Negara pada dasarnya adalah perseroan terbatas dengan pemegang saham terdiri dari pemilik tanah;
3. Hak adalah kemampuan melakukan tindakan secara otonom, hukum adalah pembatasan dari luar.

Berdasarkan beberapa teori serta konsep hukum menguasai dan memiliki tersebut maka sebagai konsekuensi yuridis Pasal 2 huruf g UU KN adalah mengesampingkan syarat sebagai badan hukum, jika keuangan perusahaan negara/daerah dinyatakan sebagai keuangan negara dan juga mengesampingkan esensi otonomi daerah, jika penerimaan dan pengeluaran daerah menjadi keuangan negara.

Hans Kelsen juga menyatakan bahwa negara bisa mempunyai hak dalam pengertian layaknya orang perseorangan. Negara dalam lapangan hukum privat hadir, tetapi kehadirannya hanya sebagai penengah dari hak dan kewajiban yang ada diantara subjek yang lain. Dalam hukum publik, negara bukan hanya penengah, tetapi adalah salah satu pihak yang berkepentingan.⁵⁹

⁵⁹ Disarikan dari Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, diterjemahkan dari Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (New York, Russel, 1971), (Bandung: Nusamedia dan Nuansa, Cetakan I, September 2006), hlm. 140-158.

Negara sebagai subjek hukum privat: Negara sebagai badan hukum privat dalam menjemalkan sebagai salah satu pemegang saham dalam perseroan terbatas BUMN. Hans Kelsen yang menyatakan meskipun ada negara sebagai salah satu pihak dalam urusan privat, bukan berarti penyelesaian aturannya dikecualikan dari lapangan privat⁶⁰.

Berdasarkan konstruksi hukum di atas, tampak jelas bahwa karakteristik khas BUMN sebagian atau seluruh modalnya berasal dari Negara, pengelolaannya tidak mengikuti sistem APBN sebagai konsekuensi dari pemisahan kekayaan Negara. Modal yang selanjutnya dimasukkan ke dalam BUMN menjadi milik BUMN dan Negara tidak lagi mewakili jabatannya melainkan telah menjalankan tindakan sebagai badan hukum privat mewakili badan hukum dan statusnya berubah menjadi pemegang saham/pemodal.

Setelah terjadinya transformasi hukum, secara prinsip UU KN tidak membedakan status hukum uang dan kepemilikan kekayaan dalam suatu badan, apakah itu milik negara, daerah, badan usaha milik daerah, swasta atau perseorangan. Pengaturan demikian justru menyalahi konsep hukum keuangan publik yang secara tegas membedakan antara milik publik (*public domain*) dan milik privat (*privat domain*)

BAB III

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 136-158