

**SKRIPSI**

**BATASAN HUKUM KEWENANGAN PEMERIKSAAN EKSTERNAL BPK  
TERHADAP BUMN PERSERO DALAM PERSPEKTIF  
HUKUM KEUANGAN NEGARA**

**Pembimbing I : Prof. DR. Marthen Arie, S.H., M.H.**

**Pembimbing II : DR. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.**



**OLEH:**

**MUHAMMAD ALI SUNETH**

**B12113319**

**PRODI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2020**

**HALAMAN JUDUL**

**BATASAN HUKUM KEWENANGAN PEMERIKSAAN EKSTERNAL BPK  
TERHADAP BUMN PERSERO DALAM PERSPEKTIF  
HUKUM KEUANGAN NEGARA.**

**OLEH**

**MUHAMMAD ALI SUNETH**

**B 121 13 376**

Diajukan sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana  
Pada Program Studi Hukum Administrasi Negara.

**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2020**

## PENGESAHAN SKRIPSI

**BATASAN HUKUM KEWENANGAN PEMERIKSAAN EKSTERNAL  
BPK TERHADAP BUMN PERSERO DALAM PERSPEKTIF**

**HUKUM KEUANGAN NEGARA**

Disusun dan diajukan oleh:

**MUHAMMAD ALI SUNETH**

**B121 13 376**

Telah Dipertahankan Di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang Dibentuk  
dalam Rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana  
Program Studi Hukum Administrasi Negara  
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin  
Pada Hari Senin, 26 Oktober 2020  
dan Dinyatakan Lulus

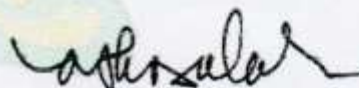
**Panitia Ujian**

**Ketua**

**Sekretaris**



**Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H**  
NIP : 19570430 198503 1 004



**Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H**  
NIP : 19680711 200312 1 004

**Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara**



**Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H**  
NIP. 19570101 198601 1 001

## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Muhammad Ali Sunth  
Nomor Induk Mahasiswa : B 121 13 376  
Jenjang Pendidikan : S1  
Program Studi : Hukum Administrasi Negara

Menyatakan bahwa Skripsi yang berjudul **“BATASAN HUKUM KEWENANGAN PEMERIKSAAN EKSTERNAL BPK TERHADAP BUMN PERSERO DALAM PERSPEKTIF HUKUM KEUANGAN NEGARA”** adalah benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan pemikiran orang lain.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi skripsi ini hasil karya orang lain atau dikuti tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 26 Oktober 2020

Yang Membuat Pernyataan



(Muhammad Ali Sunth)

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

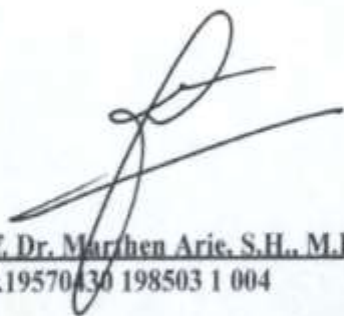
Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : Muhammad Ali Suneth  
Nim : B 121 13 376  
Prodi : Hukum Administrasi Negara  
Judul : BATASAN HUKUM KEWENANGAN PEMERIKSAAN  
EKSTERNAL BPK TERHADAP BUMN DALAM  
PERSPEKTIF HUKUM KEUANGAN NEGARA

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian skripsi.

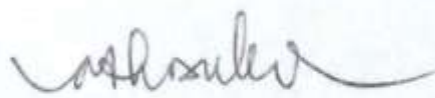
Makassar, Januari 2020

**Pembimbing I**



**Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H.**  
NIP.19570430 198503 1 004

**Pembimbing II**



**Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.**  
NIP. 19680711 2003121004

## KATA PENGANTAR

Syukur *Alhamdulillah* senantiasa penulis panjatkan kehadiran Allah SWT yang memiliki keistimewaan dan pemberian segala kenikmatan besar, baik nikmat iman, kesehatan, dan kekuatan sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini. *Shalawat* beriring salam untuk tuntunan dan suri tauladan Rasulullah *Shallallahu'alaihiwasallam* beserta keluarga dan sahabat beliau yang senantiasa menjunjung tinggi nilai-nilai Islam yang sampai saat ini dapat dinikmati oleh seluruh umat manusia dimuka bumi.

Skripsi yang ideal, katanya, sedikit atau banyaknya seharusnya bisa menunjukkan siapa kita, dan apa saja yang telah kita peroleh selama sekian tahun kuliah. Ide skripsi ini lahir ketika hidup saya sedang berada dalam fase perenungan eksistensial (tepatnya frustrasi) tentang apa makna kehidupan saya, siapa saya ini dan mau kemana. Awalnya saya berfikir bahwa skripsi yang harus saya tulis harus sedapat mungkin merupakan persoalan yang memang ingin saya ketahui, dan harus menghasilkan jawaban atas pertanyaan saya sendiri. Pada suatu hari, saat itu sudah sedemikian jenuh dan kehilangan minat dengan skripsi dan kuliah, dan bahkan dengan sebagian besar kehidupan saya. Ujung-ujungnya saya kembali mempertanyakan eksistensi diri dan makna hidup.

Kemudian saya berusaha berdoa dan memperbaiki shalat, karena saya pikir dengan itu hidup akan lurus kembali (ternyata disinilah amat bodohnya saya). Lalu, ada seorang yang-segala puji bagi Allah didatangkanNya untuk menasehati saya. Katanya, „agama“ bukanlah hanya ibadah formal berupa shalat, puasa, zakat, dan semacamnya. „Agama“ (Ad-Diin) adalah setiap urusan yang dihadirkanNya dalam kehidupanmu, sedangkan ibadah formal hanyalah indikator kebenaran dari cara beragamu. Maka percuma jika mati-matian hanya memperbaiki indikatornya, tanpa memeriksa permasalahan besarnya. Maka dari itu, perbaikilah „agama“-mu, periksalah permasalahan besarnya, bereskanlah setiap urusan yang dihadirkanNya padamu dengan benar dan sebaik- baiknya. Jika urusan-urusan dalam kehidupan sudah benar, barulah indikatornya pun akan menunjukkan tanda benar. Semakin tiap urusanmu kau tangani dengan baik, akan bermakna pula shalatmu. Dan seandainya itu semua sudah kau lakukan sambil mengharapkanNya dengan cara yang disukaiNya, sudah pasti Dia sendiri yang akan mengulurkan tanganNya padamu, karena dengan demikian berarti setiap amanahNya yang disampaikan padamu dapat kau selesaikan dengan baik. Nasihat itu terdengar demikian indah, dan menggugah saya. Rasanya baru setelah itulah saya berusaha merubah hidup ini dengan berusaha sedikit lebih serius dan ternyata teramat sangat tidak mudah. Semoga nasehat ini juga bermanfaat buat pembaca skripsi ini.

Pada akhirnya, walaupun melalui sebuah perenungan yang lama, tentunya ditambah dengan ketidakdisiplinan dan ketidak susuaian dengan target dan jadwal (ini kalimat penyesalan, bukan permohonan maklum). Meskipun masih banyak kekurangan akhirnya penulis bisa menyelesaikan skripsi yang berjudul “ Batasan Kewenangan Pemeriksaan Eksternal BPK Terhadap BUMN Dalam Perspektif Hukum Keuangan Negara” untuk memenuhi salah satu syarat dalam menyelesaikan Studi Strata Satu (S1) pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Ucapan terima kasih yang tiada tara untuk kedua orang tua yaitu ABDUL WAHAB SUNETH,S.H.,dan WATY SYAHIDs yang telah menjadi orang tua terhebat sejagad raya, yang selalu memberikan motivasi, nasehat, cinta, perhatian, dan kasih sayang serta doa yang tentu takkan bisa penulis balas, serta kakak-kakak saya MUSHARFAN SUNETH, S.E.,M.Si., MUJAHID AKBAR SUNETH,S.H., HAYATIN NUFUS SUNETH,S.Psi., dan segenap keluarga penulis SAIFUL SUNETH, S.H., MUSTAFA SUNETH, Ak.Kel., ABDUL GAFUR SAMANERY, S.KM., ZULFIKAR HASAN SAMANERY, S.Farm., M.ZIAH ULHAQ PAYAPO, S.Pi.,M.Si., M. IKSAN PAYAPO, S.H., CHANDRA RAHMAN PAYAPO, S.Ars., A. HAMID SAMANERY,



C.S.KM., serta Keluarga BESAR SUNETH, SYAHIDs, PALISOA, SAMANERY, WALEULU, dan KALIKY.

2. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta segenap jajaran struktural di Rektor Universitas Hasanuddin.
3. Ibu Prof. Dr. Farida Patitinggi, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Wakil Dekan Bidang Akademik dan Pengembangan Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim S.H., M.H., Wakil Dekan Bidang Perencanaan dan Sumber Daya Bapak Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H. dan Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan dan Alumni Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H.
4. Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara Bapak Prof. Dr. Ahmad Ruslan, S.H.,M.H beserta Dosen di Bagian Hukum Administrasi Negara dan Dosen di Bagian Hukum Tata Negara.
5. Bapak Prof. DR. Marthen Arie, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing I dan Bapak Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing II. Diselah-selah rutinitasnya namun tetap meluangkan waktunya untuk memberikan petunjuk, dorongan, saran, dan masukan dalam penyusunan skripsi penulis.
6. Bapak Prof. Dr. Ahmad Ruslan, S.H.,M.H., Bapak Ruslan Hambali, S.H., M.H., dan Ibu Eka Merdekawati Djafar, S.H., MH., selaku

Dosen Penguji yang senantiasa memberikan saran dan masukan dalam penyusunan skripsi penulis.

7. Bapak/Ibu staf pengajar (Dosen) Universitas Hasanuddin khususnya Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin serta seluruh staf Pegawai Akademik dan Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
8. Bapak Harry Azhar Asis selaku selaku Anggota 9 BPK RI, serta Pak Fajat selaku Kasubag SDM yang telah memberikan informasi kepada penulis selama melaksanakan penelitian, penulis mengucapkan banyak terima kasih.
9. Teman-teman KKN Gelombang 93 Universitas Hasanuddin Kabupaten Sidrap, Kecamatan Tellulimpoe, Terkhusus Kepada Teman-teman Ocha Wulan, Sukma, Azhari, Rams, Boi, Aldi, Fachri, Lady, Wardah dan banyak lagi yang tak sempat saya sebutkan satu persatu.
10. Saudara- Saudaraku di IPPMLH-M (Ikatan Pemuda Pelajar Mahasiswa Luhu Huamuwal- Makassar) terkhusus kepada teman-teman seperjuangan tahun 2013.
11. Teman-teman di HMI Komisariat Hukum Unhas, GARDA TIPIKOR, FORMAHAN.
12. Teman-teman seperjuangan yang tak kenal lelah dalam mencari nikmat dunia dengan cara apapun dan jalan apapun Adi, Agung,

Andis, Andika, Ardin, Bakor, Dede, Dzaral, Dzukri, Fadel, Fahrul, Fatur"Swety", Illang, Ilo Carefa, iful, Irwan, Lutfi, Oji, Ozy, Rahmat, Soleh, Yudi.

13. Kepada Teman-teman dan kakanda di Aliansi Unhas Bersatu terima kasih telah berbagi ilmu kepada penulis.
14. Kepada Pak Gunawan, Pak Roni, Pak Usman, Pak Baso, Pak Ramalang, Pak Budi, Kanda Rais "Soppenk city"
15. Serta seluruh teman-teman di Prodi Hukum Administrasi Negara Angkatan 2013 yang penulis tidak sempat sebutkan namanya terima kasih banyak.

Makassar, 27 September 2020

Penulis

## **ABSTRAK**

**MUHAMMAD ALI SUNETH (B121 13 376) Batasan Hukum Kewenangan Pemeriksaan Eksternal BPK Terhadap BUMN Dalam Perspektif Hukum Keuangan Negara (dibimbing oleh Marthen Arie dan Zulkifli Aspan).**

Penelitian ini didasarkan pada masuknya Badan Usaha Milik Negara Perseroan Terbatas (BUMN Persero) sebagai salah satu objek pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai akibat dari luasnya lingkup keuangan negara dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Penelitian ini membahas dua permasalahan utama. Pertama, dasar BPK diberikan kewenangan melakukan pemeriksaan eksternal terhadap BUMN. Kedua, lembaga mana yang berwenang melakukan pemeriksaan eksternal terhadap BUMN yang tetap menjalankan prinsip badan hukum dan menjaga hak pemegang saham. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif yang bertumpu pada data sekunder dan disajikan secara deskriptif analitis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa BPK diberikan kewenangan melakukan pemeriksaan eksternal terhadap BUMN disebabkan ketidaktelitian pembentuk undang-undang dalam memaknai filosofi pemeriksaan keuangan negara dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Lembaga yang berwenang memeriksa BUMN adalah Kantor Akuntan Publik yang dipilih melalui mekanisme Rapat Umum Pemegang Saham. Dengan demikian, BPK sebagai lembaga negara seharusnya hanya melakukan pemeriksaan yang sifatnya makrostrategis keuangan negara saja, yakni meliputi kebijakan, program, tujuan dan kemanfaatan keuangan Negara.

**Kata Kunci:** Pemeriksaan Eksternal, Badan Pemeriksa Keuangan, Keuangan Negara, Badan Usaha Milik Negara, Akuntan Publik.

## ABSTRACT

**MUHAMMAD ALI SUNETH (B121 13 376) The Legal for the External Examination Authority of BPK upon BUMN in the perspective of Publik Finances Law (guided by Marthen Arie and Zulkifli Aspan).**

This thesis is based on the inclusion of BUMN as one of BPK's examination object as a result from the vast context of state finances in the Law no.17/2003 on State Finances. This research will focus on two main problems. First, the ground for BPK to be given authority to conduct external examination upon BUMN. Secondly, regarding which institution that has the authority to conduct external examination upon BUMN, while keep maintaining the legal body principle and protecting the rights of the stakeholders. The method used in this research is juridical-normative which has its bearings on secondary data, this research will also be presented in the form of descriptiveanalytical. The result of this research shows that the fact that BPK is given the authority to conduct external examinations upon BUMN is consequence of the legislators' inaccuracies in understanding the philosophy of state finance examinations as set forth in the 1945 Constitution. The authorized institution in examining BUMN is the Public Accountant Office which is selected through the mechanism of Rapat Umum Pemegang Saham (General Meeting of Stakeholders). Therefore, BPK as a state institution should be limited to conducting state finances examinations with macro- strategic nature only, which includes policy, programs, objective and the utilization of state finance.

Keywords: External Examination, Badan Pemeriksa Keuangan, Public Finance, State Owned Company Limited, Public Accountan

## DAFTAR ISI

### BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	7
C. Tujuan Penulisan .....	7
D. Manfaat Penulisan .....	8

### BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Kewenangan.....	9
1. Pengertian Kewenangan.....	9
2. Sumber Kewenangan.....	9
B. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) .....	11
1. Kedudukan BPK	11
2. Tugas dan Kewenangan BPK	12
3. Hasil Pemeriksaan dan Tindak Lanjut	13
4. Hubungan BPK dengan Lembaga Pemeriksa	
Internal	15
C. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) .....	16
1. Hakikat BUMN	16
2. BUMN Persero sebagai Badan Hukum Privat	20
3. Kedudukan BUMN Persero dalam Negara	23
4. Prinsip-prinsip Good Corporate Governance	
Pada BUMN Persero	28

D. Keuangan Negara.....	31
1. Pengertian Keuangan Negara berdasarkan UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.....	31
2. Pengertian Keuangan Negara berdasarkan UU No 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Kor- Upsi.....	31
3. Pengertian Keuangan Negara .....	31
4. Pengelolaan Keuangan Negara .....	32
5. Kekuasaan Pengelolaan Keuangan negara.....	33
6. Pertanggungjawaban Keuangan Negara .....	34

### **BAB III METODE PENELITIAN**

A. Lokasi Penelitian .....	35
B. Jenis dan Bahan Sumber Hukum.....	35
C. Analisis dan Teknik Pengumpulan Data.....	36

### **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

A. Kewenangan Pemeriksaan Eksternal BPK Terhadap BUMN Persero .....	37
1. Keuangan BUMN Persero Tidak Termasuk Ruang Lingkup Keuangan Negara .....	38
2. Kewenangan Pemeriksaan Eksternal BPK Terhadap BUMN Persero.....	44

3. Implikasi Hukum Jika BPK Berwenang Memeriksa BUMN	
Persero .....	49
B. Pemeriksaan Keuangan BUMN Persero oleh Akuntan Publik ..	57
C. Memaksimalkan Fungsi BPK sebagai Lembaga Pemeriksa	
Keuangan Negara .....	59

## **BAB V PENUTUP**

A. Kesimpulan .....	62
B. Saran .....	63

## **DAFTAR PUSTAKA**



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Pengaturan BPK pasca perubahan ketiga UUD 1945 diperjelas dalam satu bab, yakni Bab VIIA tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Dalam Bab ini lingkup kewenangan BPK hanya diatur untuk memverifikasi data keuangan Negara.<sup>1</sup> Rumusan wewenangan BPK pada Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 Pergantian Ketiga, diperluas dengan melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan negara.<sup>2</sup>

Ketetapan Perubahan Ketiga ini lalu diejawantahkan dalam dua paket perundang-undangan dalam perihal pemeriksaan uang negara, ialah UU No 15 Tahun 2004 serta UU No 15 Tahun 2006. Pemeriksaan keuangan negara menurut UU No 15 Tahun 2004 juncto UU No 17 Tahun 2003 diartikan sebagai tata cara rekognisi perkara, penjabaran, dan evaluasi yang dicoba secara mandiri, faktual, serta berpengalaman pada syarat hak serta kewajiban tersebut.<sup>3</sup> UU No. 15 Tahun 2004 menegaskan bahwa tugas Badan Pemeriksa Keuangan memeriksa pertanggungjawaban uang yang dikelola oleh negara.<sup>4</sup> Lingkup pemeriksaan BPK sebagaimana dalam UU Nomor 15 Tahun 2004 kemudian dipertegas dalam UU No 15 Tahun 2006 khususnya pada Pasal 6 ialah:

BPK berhak mengecek pengelolaan serta tanggungjawab keuangan negeri yang dicoba oleh lembaga ataupun tubuh lain yang mengelola keuangan Negara.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Undang-undang Dasar 1945 perubahan ketiga, P

<sup>2</sup> BPK, 2000, Keuangan Negara dan Badan Pemeriksa Keuangan, Sekretariat Jendral Badan Pemeriksa Keuangan, Jakarta, hal. 189.

<sup>3</sup> Ikhwan Fahrojih dan Mokh. Najih, 2008, Menggugat Peran DPR dan BPK dalam Reformasi Keuangan Negara, In-TRANS Publishing, Malang, hal. 35-36.

<sup>4</sup> UU No. 15 Tahun 2004.

<sup>5</sup> UU No. 15 Tahun 2006.

Kewenangan pengecekan eksternal BPK tidak dapat dilaksanakan begitu saja terhadap BUMN Persero. Masuknya BUMN Persero sebagai salah satu objek Pemeriksaan BPK dinilai telah melanggar beberapa kaidah hukum, khususnya hukum keuangan negara dan doktrin tentang Perseroan Terbatas.<sup>6</sup> Kewenangan pemeriksaan BPK ini terjadi sebagai akibat dari meluasnya lingkup kewenangan BPK sebagai implikasi dari hasil revisi ketiga UUD 1945 dan luasnya lingkup pengelolaan uang negara yang menjadi pokok utama dari investigasi BPK.<sup>7</sup>

Masuknya BUMN Persero ke dalam lingkup objek pemeriksaan BPK, tidak lepas dari salah kaprahnya arsitektur keuangan publik di Indonesia.<sup>8</sup> Kebijakan peraturan yang menata *finance of state* di Indonesia tak searah terhadap prinsip hukum yang ada, lebih memprihatinkan lagi kebijakan dan peraturan yang mengatur hal tersebut tak bisa memikul manifestasi badan hukum untuk menjalankan hak dan kewajibannya,<sup>9</sup> Bentuk Keadaan ini dampak dari Peraturan Keuangan Negara Pada UU No 17 Tahun 2003, namun pada intinya tak memilah status hukum..kekayaan/..keuangan pada sektor privat dan sektor publik.<sup>10</sup>

BUMN Persero sebagai badan hukum privat harus memiliki empat syarat yuridis materil dan yuridis formal. Empat syarat yuridis materil tersebut yaitu:<sup>11</sup>

- 1) Mempunyai kekayaan terpisah
- 2) Mempunyai tujuan tersebut
- 3) Mempunyai kepentingan tertentu dan
- 4) Mempunyai organisasi teratur.

<sup>6</sup>Erman Rajagukguk, <http://www.unisosdem.org/article> di unduh september 2017

<sup>7</sup>Arifin P. Soeria Atmadja, 2006, "Landasan Hukum Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara," (makalah ini disampaikan pada diskusi Round Table dengan topik "Konsekuensi Putusan Judicial Review UU APBN 2006 terhadap Pembangunan, khususnya Bidang Pendidikan", yang diselenggarakan oleh Habibie Center dan Hanns Siedel Fondation, Jakarta, 18 April), hal. 3.

<sup>8</sup>Dian Puji N. Simatupang, 2006, "Arsitektur Keuangan Publik: Suatu Konsep Pengaturan Keuangan Negara dalam Bank BUMN," (Makalah disampaikan dalam Diskusi Panel Level of Playing Field Bank BUMN yang diselenggarakan Wartawan Keuangan dan Perbankan), Bandung, hal.

<sup>9</sup>Ibid, hal. 1-2.

<sup>10</sup>Arifin P. Soeria Atmadja, 2007, Paradoks Rasionalitas Kerugian Keuangan Badan Usaha Milik Negara sebagai Kerugian Keuangan Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, hal. 12.

<sup>11</sup>Ibid, hal 94.

Keempat syarat ini, khususnya syarat mempunyai kekayaan terpisah dan pemiliknya merupakan hal yang mutlak ada dalam sebuah badan hukum, khususnya BUMN Persero, guna menciptakan profesionalitas kinerja dalam upaya mencapai tujuan BUMN Persero bersangkutan. Sementara itu syarat yuridis formal yakni setiap perseroan harus mendapatkan Keabsahan dari Kementrian Hukum dan HAM untuk memperoleh status badan hukumnya.

Bukti kekayaan/ keuangan BUMN Persero bukan merupakan lingkup keuangan negara hal ini tercermin dari ketentuan Pasal 4 ayat (1) beserta penjelasannya UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN yakni, disebutkan.<sup>12</sup>

“Dana usaha negara adalah kekayaan negara yang dipisahkan dari APBN untuk menjadi keterlibatan modal BUMN dan dipelihara bagaimana mengelola itu didasarkan pada prinsip-prinsip yang sehat dan tidak didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan Belanja Negara”

Keberadaan ketentuan ini menurut *Arifin P. Soeria Atmadja* menunjukkan adanya perubahan serta perpindahan status hukum uang negara pada BUMN menjadi berstatus hukum privat.<sup>13</sup> Transformasi<sup>14</sup> status hukum uang negara menjadi uang privat ini disebabkan adanya tindakan pemisahan kekayaan yang dilakukan negara kepada BUMN. Tindakan pemisahan kekayaan ini mengakibatkan putusannya hubungan kepemilikan uang negara pada BUMN. Kekeliruan dimasukkannya keuangan BUMN sebagai keuangan negara akhirnya disadari oleh pemerintah pada saat menghadapi permasalahan kredit yang disebabkan oleh PT Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk, PT Bank Nasional Indonesia (Persero) Tbk, dan PT Bank Mandiri (Persero) Tbk tahun 2006.

---

<sup>12</sup> Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara, UU No. 19 Tahun 2003, LN Nomor 70 Tahun 2003, TLN Nomor 4297, Ps. 4 ayat (1) beserta penjelasannya.

<sup>13</sup> Simatupang, op.cit., hal. 9.

<sup>14</sup> Simatupang, op.cit., hal. 38-39.

Kesalahan ini kemudian dikonfirmasi oleh Menteri Keuangan Sri Mulyani Sebagai Kala Artinya, dengan Mahkamah Agung meminta Fatwa Nomor WKMA / Jude / 20 / VIII / 2006 tentang pemisahan BUMN kekayaan kekayaan negara.<sup>15</sup> Mahkamah Agung dalam fatwanya menyatakan tagihan.<sup>23</sup> Negara Klaim Tidak Pada BUMN, BUMN Hanya karena Mematuhi UU Pada Perseroan Terbatas.<sup>16</sup> Keberadaan fatwa tersebut memperkuat posisi atau kedudukan hukum ketentuan Pasal4 ayat(1) dan Penjelasan UUNomor 19Tahun2003 sebagai **Lex Specialis** pengaturan pengelolaan keuangan BUMN, yakni penyertaan modal yang dilakukan oleh negara untuk selanjutnya pembinaan dan manajemen tidak dilakukan dengan menggunakan mekanisme APBN, namun berdasarkan prinsip-prinsip perusahaan yang sehat di UU.No.1.Tahun 1995 tentang perusahaan Terbatas yang kemudian diubah oleh UU.No.40.Tahun 2007 tentang perusahaan Perseroan terbatas.<sup>17</sup>

Berdasarkan konstruksi tersebut, Perseroan pada BUMN hakikatnya ialah sebuah perseroan..terbatas. Maka pemeriksaan keuangannya pun harus dilakukan oleh akuntan publik. Selain itu, berdasarkan konstruksi hukum UU Nomor 15 Tahun 2004 sendiri, dalam melakukan pemeriksaan terhadap BUMN Persero, BPK tidak bisa langsung melakukan pemeriksaan terhadap keuangan BUMN, melainkan harus menunggu hasil pemeriksaan Kantor Akuntan Publik (KAP) terlebih dahulu.<sup>18</sup>Keadaan ini tentunya menjadikan kewenangan BPK dalam melakukan pemeriksaan keuangan BUMN Persero menjadi tidak efektif. Selain itu, dengan membebaskan BPK untuk memeriksa seluruh uang Negara yang dikelola, tanpa terkecuali termasuk BUMN Persero di dalamnya, secara logika hukum akan

---

<sup>15</sup>Erman Rajagukguk , “PP 33 Tahun 2006 dan Implikasinya Bagi Penyelesaian UtangPiutang BUMN,” “Risiko Hukum dan Bisnis dalam Investasi BUMN & BUMD: Implikasi Penerbitan PP 33 Tahun 2006 tentang Piutang Negara”,Jakarta, 20 April 2007, hal. 2.

<sup>16</sup>Ibid, hal. 37.

<sup>17</sup>Frank H Easterbrook dan Daniel R. Fischel, The Economic Structure of Corporate Law, Harvard University Press-Cambridge, s.t, London, hal. 40-62.

<sup>18</sup>Fiscal News, “BPK Tak Bisa Lagi Langsung Periksa Keuangan BUMN”, <http://www.depkeu.go.id/ind/Data/bpk28604.htm> diunduh 17 september 2017.

mengakibatkan pemeriksaan keuangan negara menjadi tidak optimal.<sup>19</sup>

Keuangan negara secara teoritis ilmu hukum perlu dimaknai sebatas APBN sebagai bentuk penjelmaan kedaulatan. Hal ini sesuai dengan filosofis pada Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 Pra-Perubahan yang menyatakan hakikat public revenue dan expenditure keuangan negara dalam APBN adalah kedaulatan rakyat.<sup>20</sup> Dengan demikian, konsepsi keuangan negara harus dimaknai sebatas APBN saja yang merupakan wujud kedaulatan dan penghormatan terhadap prinsip *legal entity*. masing-masing norma-norma perilaku dilaksanakan oleh pejabat publik harus berdasarkan kewenangannya.<sup>21</sup> Sebuah kewenangan yang dimiliki oleh pejabat publik terdiri atas beberapa wewenang. “Wewenang” Berdasarkan Atmosudirdjo Prajudi adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik.<sup>22</sup> Dengan hal tersebut seorang pejabat publik mampu membuat suatu putusan baik, pengaturan (regeling) maupun yang bersifat penetapan (*beschiking*).

Kehadiran BUMN pada sistem ekonomi nasional bertujuan dalam rangka melaksanakan amanat UUD untuk mewujudkan Kesejahteraan Bagi seluruh rakyat.<sup>23</sup> Dalam UU dikenal dua jenis Badan Usaha Milik Negara, yakni Jenis perseroan terbatas dan Perusahaan Umum, pada BUMN Persero modalnya terbagi atas saham dan bertujuan utama mengejar keuntungan.<sup>24</sup> Besarnya saham negara yakni minimal 51% yang berasal langsung dari Pemerintah. Hal ini disebabkan kekayaan negara telah berubah dipisahkan menjadi saham melalui investasi modal oleh negara. Dengan demikian kepemilikan negara pada BUMN Persero tersebut hanya sebesar saham

---

<sup>19</sup> Safri Nugraha et al, 2005, HAN, FHUI, Depok, hal. 349

<sup>20</sup> Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MK RI, 2010, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945; Latar Belakang Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002 Buku VII tentang Keuangan, Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, Sekjen dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, hal. 11.

<sup>21</sup> Safri Nugraha, et al., op.cit., hal. 27.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Ibid., Penjelasan Umum Nomor 1 Paragraf 1.

<sup>24</sup> Laksamana Sukardi, 2002, “Keterangan Menteri BUMN Mewakili Pemerintah mengenai Rancangan Undang-undang tentang BUMN,” (makalah disampaikan pada rapat pembahasan RUU BUMN dengan DPR), Jakarta, hal. 11.

yang dimilikinya.<sup>25</sup> Pemisahan kekayaan negara ini menurut Arifin P. Soeria Atmadja menjadikan perubahan terhadap status uang dari uang milik negara menjadi milik BUMN Persero bersangkutan.<sup>26</sup> Presensi serta Pengelolaan didasari oleh prinsip perusahaan yang sehat, Sejalan pemikiran Erman Rajagukguk, yang menyatakan seluruh badan hukum yang berbentuk perseroan terbatas, baik perseroan terbatas milik swasta ataupun negara dalam bentuk BUMN Persero layak patuh pada UU No.40.Tahun2007 sebagai aturan main pengorganisasian perseroannya.<sup>27</sup> Dengan demikian, BUMN Persero sebagai sebuah perseroan terbatas tidak hanya terikat dengan UU BUMN Tahun 2003, melainkan terikat dengan UU.No.40.Tahun 2007 tentang..Perseroan..Terbatas.

Luasnya objek pemeriksaan sehingga pada salah kaprahnya arsitektur keuangan negara di Indonesia. Konsep pemeriksaan keuangan negara yang tepat harus dimaknai sebagai pemeriksaan terhadap keuangan Negara. *Arifin* menjelaskan sistem sentralisasi dibidang pengawasan maupun pemeriksaan dianggap kurang tepat. Disamping Tidak efektif dan efisien pelaksanaannya, rentang kendalinyapun sulit dijangkau. Oleh sebab itu, sistem desentralisasi pengawasan/pemeriksaan yang berjenjanglah yang paling tepat, karena disamping rentang kendalinya terjangkau, pelaksanaannyapun lebih efektif dan efisien dengan tumpang tindih yang minimal.<sup>28</sup>

Sejak adanya perubahan ketiga terhadap UUD 1945, kewenangan BPK diperluas dalam melakukan pemeriksaan, tidak hanya menyangkut aspek tanggung jawab, tetapi juga pengelolaan keuangan negara. Konsep ini sesungguhnya membebankan BPK,<sup>29</sup> Dengan demikian, BPK sebagai

---

<sup>25</sup>Kementrian Keuangan RI, 2007, Modul Penatausahaan Kekayaan Negara Dipisahkan, Pusdiklat Keuangan Umum Kementrian Keuangan RI, Jakarta, hal. 11

<sup>26</sup>Simatupang , op.cit., hal. 10.

<sup>27</sup>Erman Rajagukguk, 2011, Butir-Butir Hukum Ekonomi, Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi UI, Depok, hal. 205.

<sup>28</sup>Arifin P. Soeria A, 1997, "Reorientasi Penertiban Fungsi Lembaga Pengawasan dan Pemeriksaan Keuangan Negara, Depok, hal. 12.

<sup>29</sup>Safri Nugraha, et al., op.cit., hal. 349.

lembaga negara seyogyanya hanya memeriksa hutannya keuangan negara secara makro strategis, dibandingkan memeriksa jenis kayunya keuangan negara secara mikro teknis yang hanya cukup dilaksanakan oleh aparat pengawas internal pemerintah.<sup>30</sup>

Hal inilah yang melatarbelakangi penelitian skripsi penulis yang berjudul:

***“Batasan Hukum Kewenangan Pemeriksaan Eksternal BPK terhadap BUMN dalam Perspektif Hukum Keuangan Negara”.***

### **B. Rumusan Masalah**

Berlandaskan latar belakang persoalan yang ada, maka pokok permasalahan dalam skripsi ini ialah:

1. Mengapa BPK diberikan kewenangan melakukan pemeriksaan eksternal terhadap BUMN Persero yang dibatasi sesuai peraturan yang berlaku?
2. Lembaga mana yang berwenang melakukan pemeriksaan eksternal terhadap BUMN Persero yang tetap menjalankan prinsip badan hukum dan menjaga hak pemegang saham?

### **C. Tujuan Penulisan**

1. Menganalisis dasar BPK diberikan kewenangan melakukan pemeriksaan eksternal terhadap BUMN Persero yang dibatasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
2. Menganalisis Institusi yang berhak melangsungkan..pemeriksaan eksternal pada BUMN Persero dan tetap menjalankan prinsip badan hukum dan menjaga hak pemegang saham.

---

<sup>30</sup> Atmadja, op.cit., hal. 14.

#### **D. Manfaat Penulisan**

1. Memberikan pemahaman mengenai Mengapa BPK diberikan kewenangan melakukan pemeriksaan eksternal terhadap BUMN Persero yang dibatasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
2. Agar mengetahui Lembaga Mana yang berwenang melakukan pemeriksaan eksternal terhadap BUMN Persero yang tetap menjalankan prinsip badan hukum dan menjaga hak pemegang saham.



## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Kewenangan**

##### **1. Pengertian Kewenangan**

Berdasarkan KBBI, Kewenangan sama artinya dengan otoritas, dimana didefinisikan suatu hak serta kekuasaan untuk melakukan, kekuatan untuk menciptakan putusan, perintah dan tanggungjawab delegasi ke orang / badan.<sup>31</sup>

Kewenangan/Otoritas ialah hak untuk menggunakan wewenang mengadakan resmi atau lembaga di bawah ketentuan yang berlaku untuk otoritas seperti juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan sesuai dengan aturan otoritas sehingga merupakan formal dari kekuasaan formal yang diselenggarakan oleh pemerintah atau lembaga otoritas memiliki posisi yang penting dalam studi administrasi negara hukum dan hukum administrasi sehingga posisi penting dari otoritas sehingga FAM Stroink dan JG menyebutkan Steenbeek bentuk konsep inti pada hukum konstitusi dan hukum administrasi.<sup>32</sup>

##### **2. Sumber Kewenangan**

Stroink mengatakan sumber daya dapat digenggam dengan Kewenangan/otoritas resmi atau organ pemerintah dengan caraatribusi, delegasidanmandat. Kewenangan/otoritas lembaga pemerintah adalah otoritas dengan dasar hukum yang kuat untuk mengatur dan mempertahankannya. Sementara itu, menurut literatur administrasi Sinamo Nomensen hukum hanya ada dua cara utama untuk mendapatkan yang

---

<sup>31</sup> Kamal Hidjaz Efektifitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia, Pustaka Refleksi, 2010, hal 35.

<sup>32</sup> Ridwan HR. Op.Cit. hlm. 99.

atribusi dan pendelegasian wewenang, sementara mandat hanya kadang-kadang karena itu ditempatkan secara terpisah.

Berdasarkan filosofi, ada 3 model mendapatkan kewenangan yaitu:

1. Atribusi merupakan otoritas pemerintah berasal dari undang-undang, yang berarti otoritas pemerintah yang bersangkutan telah ditetapkan dalam hukum yang berlaku, otoritas ini kemudian disebut sebagai asas legalitas.
2. Delegasi diperoleh pada kewenangan yang dilimpahkan dari tubuh / organ di properti pemerintah lainnya delegasi adalah pelimpahan wewenang yang berasal dari atribusi otoritas, efek hukum ketika otoritas dieksekusi tanggung jawab delegasi (delegataris).
3. Mandat merupakan pelimpahan wewenang secara umum di kontak teratur antara atasan dan bawahan, kecuali dilarang secara eksplisit oleh undang-undang Dalam hal tanggung jawab kemudian ke otoritas mandat (mandaat) tanggung jawab dan tetap pada pemegang amanah (Mandans) penerima mandat (wajib) tidak dibebani dengan tanggung jawab dan kekuasaan yang dijalankan.

Berdasarkan uraian tersebut ketika otoritas mengakuisisi organ atribusi pemerintah yang asli berasal dari undang-undang, dari ketentuan-ketentuan khusus editorial di Penerima undang-undang dapat membuat otoritas baru atau memperluas kewenangan yang sudah ada dengan tanggung jawab internal dan eksternal pelaksanaan dari otoritas disebabkan sepenuhnya kepada penerima yang berwenang (atributaris).

## **B. Badan.Pemeriksa.Kuangan.(BPK)**

BPK ialah instansi Negara yang menjalankan tugas serta kewenangan pemeriksaan uang negara oleh UUD NRI 1945, khususnya Pasal 23E sampai 23G. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangan tersebut, BPK diatur lebih lanjut dalam paket undang-undang tentang keuangan Negara.

### **1. Kedudukan BPK**

Untuk mewujudkan good governance dalam penyelenggaraan. Keuangan negara, maka diperlukan sebuah Badan Pemeriksa Keuangan yang independen.<sup>33</sup> BPK yang bebas dan mandiri ini dimaksudkan agar BPK dalam menjalankan tugas dan kewenangannya dapat lebih optimal dan meningkatkan terciptanya checks and balances dari pelaksanaan keuangan negara oleh eksekutif. Hal ini sebagai bentuk evaluasi Algemene Rekenkamer pada era Hindia Belanda yang tidak dapat berjalan efektif disebabkan kedudukannya sebagai bagian dari eksekutif yang ikut dalam pelaksanaan tugas-tugas eksekutif.<sup>34</sup>

Untuk menjalankan fungsi pengawasan dan pemeriksaan keuangan negara, Anggota BPK, terdiri dari 9 Anggota, dimana anggotanya diresmikan dengan Keputusan Presiden. Kesembilan anggota tersebut terdiri atas seorang Ketua merangkap anggota, seorang Wakil Ketua merangkap anggota, dan 7 (tujuh) orang anggota yang memegang jabatan selama 5 (lima) tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> op.cit., Penjelasan Umum Nomor 4 tentang Asas-asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara.

<sup>34</sup> Institusi Ilmu Keuangan, op.cit., hal. 18.

<sup>35</sup> op.cit., Ps. 4 dan 5.

Sebagai Institusi Negara dimana kewenangannya diberikan oleh UUD memiliki keunikan disebabkan walaupun berkedudukan di ibukota negara, BPK juga dapat membentuk perwakilannya di daerah provinsi seluruh Indonesia. Pembentukan perwakilan BPK di daerah ini hanya dengan menggunakan keputusan BPK dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan negara.<sup>36</sup>

## 2. Tugas dan Kewenangan BPK

Dalam menjalankan perannya, BPK diberikan tugas untuk melaksanakan investigasi terhadap pengelolaan uang negara, dan tanggungjawab uang Negara, meliputi seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UU Nomor. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan.. Negara.<sup>37</sup> Salahnya arsitektur keuangan negara sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 UU Keuangan Negara menjadi salah satu sumber permasalahan terhadap luasnya ruang lingkup pemeriksaan keuangan negara.

Dalam laksanakan tugasnya selanjutnya BPK berwenang:<sup>38</sup>

- a. Menentukan objek pemeriksa serta penyusunan dan penyajian laporan pemeriksaan dilakukan secara bebas dan mandiri oleh BPK.
- b. Mengambil dokumen dan atau Keterangan yang diberikan oleh setiap orang, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.
- c. Mengadakan pemeriksa di tempat yang berkaitan dengan pengelolaan uang Negara.

---

<sup>36</sup>Ibid., Ps. 3.

<sup>37</sup>op.cit., Ps. 2 dan 3.

<sup>38</sup>Ibid., Ps. 9 ayat (1).

- d. menentukan bentuk file, keterangan serta data mengenai pengelolaan tanggungjawab keuangan negara yang wajib disampaikan kepada BPK
- e. menetapkan standarisasi terhadap pemeriksaan keuangan negara setelah konsultasi dengan Pemerintah baik Pusat maupun Daerah yang wajib digunakan dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara.
- f. memastikan penerapan etika pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan Negara..
- g. memakai tenaga ahli dan atau tenaga kerja pemeriksa dari luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK. Pemeriksa yang ditunjuk atas nama BPK tersebut guna memperlancar tugasnya.<sup>39</sup>

### 3. Hasil Pemeriksaan dan Tindak Lanjut

Setelah melakukan inspeksi, interogator wajib menulis laporan hasil pemeriksaan. Laporan hasil investigasi BPK sangat bergantung dengan jenis pemeriksaan yang dilakukan, sebagai berikut:<sup>40</sup>

- a. melaporkan hasil audit dari BPK atas laporan keuangan pemerintah, berdasarkan opini. Opini merupakan pendapat profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan dalam bentuk uraian keuangan yang didasari pada kriteria kesesuaian standar Akuntansi pemerintahan, Terdapat 4 jenis opini yang dapat diberikan oleh pemeriksa, yakni:<sup>41</sup>
  - i. unqualified opinion (wajar tanpa pengecualian)
  - ii. qualified opinion (wajar dengan pengecualian)
  - iii. adverse opinion (opini tidak wajar) dan

<sup>39</sup> op.cit., Ps. 10.

<sup>40</sup> Ibid., Penjelasan Umum huruf D.

<sup>41</sup> Ibid., Penjelasan Ps. 16 ayat (1).

- iv. disclaimer of opinion (pernyataan menolak memberikan memberikan opini)
- b. BPK berdasarkan kinerjanya memuat laporan atas dasar penemuan..kesimpulan..serta rekomendasi. Terhadap hasil pemeriksaan kinerja ini, pejabat pemerintah yang bertanggung jawab dapat memberikan tanggapan yang dimuat atau dilampirkan pada laporan hasil pemeriksaan.
- c. Laporan hasil pemeriksaan dengan tujuan tertentu memuat kesimpulan.

Setiap hasil temuan BPK di laporkan kepada lembaga legislatif paling lama 60 hari selepas mendapatkan informasi dan perlu penindakan lanjutan dengan membahas pada pihak-pihak lembaga perwakilan yang terkait, dan juga melaporkan hasil tersebut kepada Presiden, gubernur, bupati./ walikota Sesuai dengan kewenangannya.<sup>42</sup>

Dalam mencapai partisipasi dan transparansi publik, peraturan tersebut menentukan pada laporan hasil pemeriksaannya yang sudah disampaikan kepada lembaga perwakilan serta dinyatakan bebas untuk umum, dengan pengecualian bukan laporan yang memuat rahasia negara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, rakyat bebas mendapatkan informasi terhadap hasil pemeriksaan, dengan melalui publikasi dan situs web BPK.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup>Ibid., Ps. 17.

<sup>43</sup>Ibid., Ps. 19.

## 4. Hubungan BPK dengan Lembaga Pengawas dan Pemeriksa

### Internal

Istilah pengawasan (Supervision/oversight) dan pemeriksaan (Audit) merupakan.<sup>44</sup> Akan tetapi perlu dibedakan penggunaan term pengawasan dan pemeriksaan dalam kaitannya dengan pengawasan dan pemeriksaan keuangan negara. Pengawasan dan Pemeriksaan merupakan metode dalam melakukan pengendalian anggaran. Pengawasan dilakukan secara terus menerus maupun pada saat tertentu sepanjang pengelolaan keuangan negara dilakukan. Pengawasan juga dikenal sebagai pre-audit. Sementara itu, pemeriksaan dilakukan setelah keuangan negara tersebut telah selesai digunakan dan dicatat dalam kas negara. Pemeriksaan juga dikenal sebagai post-audit.<sup>45</sup>

Pengawasan dan pemeriksaan keuangan negara pada hakikatnya telah diatur dalam amandemen ketia UUD 1945 yang mengaskan bahwa Tanggung Jawab BPK terhadap Pemeriksaan Terhadap Pengelolaan Uang Negara. Hal ini mengakibatkan BPK saat ini tidak hanya berwenang melakukan pemeriksaan yang bersifat post-audit melainkan juga pemeriksaan yang bersifat pre-audit. Menurut *Arifin P. Soeria Atmadja*, kondisi ini tidak hanya membebaskan BPK dari segi kewenangannya saja, melainkan juga mengakibatkan tumpang tindih pemeriksaan antara BPK dengan satuan pengawas internal pemerintahan.<sup>46</sup> Di dalam organisasi pemerintahan negara, untuk menerapkan sebuah pengawasan yang berfokus pada keuangan Negara, maka dibentuk badan khusus melakukan

---

<sup>44</sup> Safri Nugraha et.al., op.cit., hal. 349.

<sup>45</sup> Atmadja, op.cit., hal. 6.

<sup>46</sup> Gandhi, "Sistem Pemeriksaan Keuangan Negara," (Makalah "Reformasi Sistem Pengelolaan Keuangan Negara, Jakarta)," hal. 46.

pengawasan internal pemerintah dengan terintegrasi dalam Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP), yakni:<sup>47</sup>

1. Badan.Pengawasan.Kuangan.dan.Pembangunan.(B.P.K.P).
2. Inspektorat Jenderal
3. Inspektoratt Provinsi
4. Inspektoratt Kabupaten/ Kota

Banyaknya lembaga pengawas (BPK dan Lembaga Pengawas Intern Pemerintah) dalamstruktur kelembagaanpemerintahan sebenarnya tidak mengandungefektivitas dalamproses dan hasil dari pengawasan dan pemeriksaan keuangan negara. Di samping itu, menimbulkan duplikasi dalam rangka pelaksanaan pengawasan yang akan menimbulkan kesulitan dalam melakukan penilaian yang objektif. Juga akan menyebabkan terjadinya pembagian kapling pengawasan dan pemeriksaan yang hanya menimbulkan ketidakpastian.

### **C. Badan Usaha Milik Negara (BUMN)**

#### **1. Hakikat BUMN Persero**

Dalam berbagai teori yang menjelaskan tujuan pembentukan negara, salah satu dari tujuan utama pembentukan sebuah negara adalah untuk memajukan kesejahteraan rakyat.<sup>48</sup> Rumusan ini secara universal diakui dalam United Nations Universal Declaration of Human Right (Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia) tahun 1948, khususnya pada article 25 yang menyebutkan secara tersirat kewajiban negara atau pemerintah untuk memberikan kesejahteraan kepada rakyatnya.<sup>49</sup> Kewajiban itu bahkan bukan

---

<sup>47</sup> Peraturan Pemerintah tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, PP No. 60 Tahun 2008, LN Nomor 127 Tahun 2008, TLN Nomor 4890, Ps. 49.

<sup>48</sup> Dewi Triwoelan Wresningsih Soebagio, et al, 2008, Ilmu Negara, FHUI, Depok, hal. 50.

<sup>49</sup> Jimly Asshiddiqie, 2005, Demokrasi dan Hak Asasi Manusia. "(makalah disampaikan dalam studium general pada acara The 1n National Convergence Corporate Forum for Community Development), Jakarta, hal.19.



hanya memberikan kesejahteraan yang statis akan tetapi bersifat dinamis dalam artian kesejahteraan tidak hanya pada subsistence level yakni tingkat kehidupan minimum saja akan tetapi negara wajib memberikan batasan ke atas yang makin baik sesuai dengan resources yang tersedia pada negara bersangkutan.<sup>50</sup>

Di Indonesia arahan untuk memberikan kesejahteraan kepada rakyat sebagai salah satu tujuan utama Negara Indonesia tercermin dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 yang berbunyi:<sup>51</sup> “untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum” Bilamana masalah kesejahteraan umum ini disambung dengan Sila Kelima dalam Pembukaan tersebut maka rumusannya akan menjadi: “...memajukan kesejahteraan umum yang berkeadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia...”

Konsep memajukan kesejahteraan umum yang berkeadilan sosial bagi Seluruh rakyat, lalu diejawantahkan sebagai rumusan perencanaan pembangunan ekonomi Indonesia yang dituangkan dalam Pasal 33 UUD 1945, khususnya ayat (2) dan ayat (3) yang menyatakan: (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Deengan demikian, arti kata “dikuasai negara” ialah dapat dikelola oleh badan hukum non-negara dengan batasan sumber-sumber kekayaan tersebut untuk digunakan bagisebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Tugas utama pemerintah adalah sebagai pengawas dan pengatur dengan berpedoman pada kesejahteraan rakyat, sementara itu cara menjalankan

---

<sup>50</sup> Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pada 1966 menetapkan standar batas kewajiban negara dalam melakukan peningkatan kesejahteraan melalui article 2 International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights 1966 (Konvensi Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya)

<sup>51</sup> op.cit., Pembukaan Alinea Keempat.

eksploitasi cabang-cabang penting bagi negara dan rakyat tersebut dapat diserahkan kepada badan yang bertanggung jawab kepada pemerintah menurut aturan yang ditetapkan.<sup>52</sup>

Sebelum disahkannya UU.No.19.Tahun.2003.tentang BUMN, pengaturan mengenai badan usaha negara diatur dalam UU.No.9 Prp.Tahun 1969 tentang Bentuk-bentuk Usaha Negara. Dalam undang-undang tersebut badan usaha negara dikelompokkan menjadi tiga jenis perusahaan, yakni:

a. Perusahaan Jawatan atau Perjan

Perjan pada hakikatnya adalah bagian dari lembaga pemerintah yang terdiri dari berbagai jawatan dengan tugas tertentu. Misalnya jawatan yang menangani pengangkutan dengan bus kemudian berbentuk DAMRI (Djawatan Angkutan Mobil Republik Indonesia), pada perkeretaapian dibentuk PJKA dan masih banyak perjanjian lainnya. Dalam operasionalnya, Perjan lebih mengutamakan unsur pelayanan publik, dibandingkan dengan kegiatan mencari laba yang sebesar-besarnya. Selain itu, struktur keuangan Perjan masih menjadi satu dengan APBN, hal ini disebabkan Perjan bermula dari pengelompokan berbagai dinas dalam pemerintahan yang kemudian menjadi satu unit atau kesatuan dalam tugas dinas tertentu baru kemudian menjadi badan usaha.<sup>53</sup>

b. Perusahaan Umum atau Perum

Berbeda dengan Perjan yang awalnya merupakan satuan dinas pemerintah dalam menyediakan pelayanan umum, Perum sudah terpisah dari dinas pemerintahan karena pengelolaannya sudah

---

<sup>52</sup> Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, op.cit., hal. 498.

<sup>53</sup> Gunarto Suhardi, 2007, Revitalisasi BUMN, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, hal. 17.

mirip dengan pengelolaan perusahaan biasa. Tujuan pembentukan perum dibentuk adalah untuk menyediakan pelayanan umum yang sebesar-besarnya dengan tarif yang murah dan terjangkau oleh rakyat. Dalam melakukan penyediaan pelayanan umum, Perum tidak diperkenankan menaikkan tarif yang membebani rakyat. Hal ini disebabkan keuntungan atau profit bukan menjadi tujuan utama karena yang lebih dipentingkan adalah pelayanan umum.<sup>54</sup>

c. Perusahaan Persero atau Persero

Perusahaan Perseroan atau Persero inilah yang merupakan perusahaan yang sesungguhnya. Persero sama dengan Perseroan Terbatas atau Limited Liability State Company pada umumnya yang terikat pada perundang-undangan berkaitan dengan perseroan terbatas. Sesuai dengan namanya Persero, maka tanggung jawab keuangan pemerintah hanya sebatas pada saham atau sero yang dimilikinya. Selain itu tujuan pendirian Persero lebih diutamakan pada mencari keuntungan yang sebesar-besarnya, walau tetap memperhatikan unsur pelayanan publiknya.<sup>55</sup>

BUMN dibedakan menjadi 2 bentuk, yakni BUMN berbentuk Perusahaan Umum (Perum) dan BUMN berbentuk perseroan (BUMN Persero). Sementara itu Perusahaan Jawatan (Perjan) sudah bukan masuk dalam bentuk BUMN sejak adanya revisi UU Nomor 9 Prp. Tahun 1969 tentang Bentuk-bentuk Usaha Negara menjadi UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN.

---

<sup>54</sup> Ibid., hal. 17-18.

<sup>55</sup> Ibid., hal. 18.

## 2. BUMN Persero sebagai Etinitas Badan Hukum Privat

Subjek hukum adalah pengemban hakdan kewajibandalam lalulintas hukum. Subjek hukum dibedakan menjadi duayakni manusiabiassa (natuurlijke persoon) dan badan hukum (rechts persoon). Berbeda dengan manusia/orang yang dapat melakukan perbuatan hukum secara alamiah, badan hukum pada hakikatnya tidak ada sebelum diciptakan oleh manusia.<sup>56</sup> Badan hukum adalah asosiasi atau lembaga yang diciptakan oleh hukum dan memiliki tujuan tertentu. Filosofi dari badan hukum mendirikan yang mati, maka kekayaan diperkirakan masih akan berguna bagi orang lain.<sup>57</sup> Dalam ilmu hukum, badan hukum dapat dibedakan dalam dua jenis berdasarkan segikewenangan yang dimilikinya, yaitu:<sup>58</sup>

1. Badan hukum public yang mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik, baik yang mengikat umum atau algemeenbindend (misalnya undang-undang tentang perpajakan), maupun yang tidak mengikat umum (misalnya undang-undang tentang ApPBN);
2. Badan hukum privat yang tidak mempunyai kewenangan mengeluarkan kebijakan publik yang bersifat mengikat masyarakat umum.

Klasifikasi tersebut merupakan dasar dalam memilah mana sisi publik dan mana sisi privat. Dalam hal ini, BUMN Persero masuk dalam kategori sebagai badan hukum privat karena BUMN tidak dapat melakukan pengambilan kebijakan publik.<sup>59</sup>

BUMN Persero sebagai entitas badan hukum privat harus memenuhi syarat formil dan syarat materiil badan hukum. Syarat formil ini merupakan

---

<sup>56</sup> Ibid., hal. 9.

<sup>57</sup> Nindyo Pramono, 7 Desember 2006, "Kekayaan Negara yang Dipisahkan menurut UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN," (Makalah disampaikan dalam seminar Persembahan kepada Sang Maha Guru "Permasalahan Seputar Hukum Bisnis", Yogyakarta, hal. 147.

<sup>58</sup> Arifin P. Soeria Atmadja, 27 Juni 2002, "Aspek Hukum Kerugian Negara pada Perseroan Terbatas yang Sahamnya antara lain Dimiliki oleh Pemerintah," (makalah disampaikan pada Diskusi Intern Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, hal. 5.

<sup>59</sup> Ibid.

kondisi yang harus dipenuhi sehubungan dengan permohonan status sebagai badan hukum diatur Biasanya persyaratan ini dalam peraturan yang mengatur badan hukum yang bersangkutan. Sementara itu syarat materiil merupakan syarat umum yang berlaku universal pada setiap badan hukum. Empat poin yang sebagai syarat materiil suatu badan hukum menjadisubjek hukum, yaitu:<sup>60</sup>

1. *Teori Fictie (Von Savigny)*<sup>61</sup>
2. *Teori Kekayaan Bertujuan/ Destinataris theorie (A. Brinz)*
3. *Teori Orgaan (Otto van Gierke)*
4. *Teori Kekayaan Bersama/Propriete Collective Theorie (Marcel Planiol)*

Berdasarkan doktrin di atas, maka syarat materiil sebuah badan hukum setidaknya dapat disempitkan menjadi empat syarat, yaitu:<sup>62</sup> (1). Memiliki harta kekayaan yang terpisah dari kekayaan anggotanya; (2). Memiliki tujuan tertentu; (3) Memiliki kepentingan tertentu; dan (4) Mempunyai organisasi yang teratur. Keempat syarat materiil ini juga terdapat pada BUMN Persero, yakni:

1. **Memiliki Kekayaan/ Keuangan Yang Terpisah**

Sebagai akibatnya perbuatan hukum pribadi para anggota dengan pihak ketiga tidak mempunyai akibat hukum terhadap kekayaan badan hukum yang terpisah.<sup>63</sup> Berdasarkan UU Nomor 19 Tahun 2003, Modal pendirian atau penyertaan pada BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.<sup>64</sup> Sementara itu yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan

<sup>60</sup> Melissa Sekar Dhani, 2011, "Kontroversi Penerapan Paket Undang-undang Keuangan Negara dalam Proses Privatisasi BUMN" dalam Pengelolaan Keuangan Negara-Daerah Hukum, Kerugian Negara, dan Badan Pemeriksa Keuangan, UPP STIM YKPN, Yogyakarta, hal. 109.

<sup>61</sup> Chidir Ali, 1999, *Badan Hukum*, Penerbit Alumni, Bandung, hal.31

<sup>62</sup> Handri Raharjo, 2009, *Hukum Perusahaan*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, hal. 25.

<sup>63</sup> Atmadja, op.cit., hal. 124.

<sup>64</sup> Indonesia, op.cit., Ps. 4 ayat (1) dan (2).

dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada system APBN, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.<sup>65</sup> Dengan demikian secara ideal keuangan BUMN Persero adalah keuangan yang dimiliki oleh BUMN Persero yang pembinaan dan pengelolaannya tunduk pada peraturan-peraturan KUHPerdara, Undang- Undang BUMN, Undang- Undang Perseroan Terbatas dan Peraturan Perundang-undangan Sektoral yang berkaitan dengan BUMN.

## 2. Memiliki Tujuan

Setiap badan hukum harus mencantumkan tujuan pendirian di dalam praktek pengelolaan keuangan. Tujuan-tujuan BUMN dalam hal ini telah disebutkan di dalam UU Nomor 19 Tahun 2003 dengan tetap mencantumkannya didalam Anggaran Dasar (AD). Dalam pencapaian tujuan, dapat diartikan sebagai tidak adanya campur tangan pemerintah. Ketika suatu BUMN Persero telah menetapkan garis-garis besar tujuan pendiriannya, diharapkan secara mandiri melaksanakan usahanya sejalan dengan tujuan BUMN itu sendiri. Dengan demikian, esensi dari pemisahan akan memilah apakahtindakan organmasih dalambatas-bataskewenangannya ataukahsudah beradaa di luarnya, dengan demikian badanhukumtidak bertanggung jawab terhadap tindakan anggotaorgan badanhukum.

## 3. Memiliki Kepentingan Tertentu

Setiap badan hukum harus menyatakan kepentingan-kepentingan berkaitan dengan pengelolaan atau bidang yang digeluti. Dengan demikian, BUMN Persero sebagai badan hukum memiliki kepentingan yang tercantum pada UU Nomor 19 Tahun 2003 dengan tetap memiliki kepentingan tersendiri yang bebas dari intervensi pemerintah. Tolak ukur dari BUMN memiliki kepentingan tertentu adalah sebuah BUMN

---

<sup>65</sup> Ibid., Penjelasan Ps. 4 ayat (1).

Persero memiliki kuasa (dari para pemegang saham) atas kepentingannya sekalipun telah diatur secara umum didalam UU Noor 19 Tahun 2003.

#### 4. Mempunyai Organisasi Yang Teratur

Setiap badan hukum dikenakan hak dan kewajiban dalam pengelolaan usahanya. Hak Yang dimaksudkan adalah BUMN Persero Dapat memosisikan diri layaknya badan hukum privat dalam mencapai kepentingan tertentu. Pengorganisasian BUMN Persero sebagai sebuah perseroan terbatas dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip yang diatur Undang- undang Perseroan Terbatas sebagaimana diamanatkan Pasal 11 UU Nomor 19 Tahun 2003.

Dengan demikian, kedudukan BUMN Persero sebagai entitas badan hukum privat tidak seharusnya diatur dan diperlakukan sebagai badan hukum publik melainkan dikelola menurut Anggaran Dasar BUMN Persero bersangkutan, KUHPerdara, Undang-Undang BUMN, Undang-Undang Perseroan Terbatas dan Peraturan Perundang-undang Sektoral yang mengatur tentang BUMN, khususnya BUMN Persero.

### 3. Kedudukan BUMN Persero dalam Negara

Dalam mencapai kesejahteraan rakyat sebagaimana amanat Konstitusi, Negara memiliki peran yang sangat penting dalam Melakukan usaha-usaha menuju kesejahteraan umum. Usaha-usaha Ini diejawantahkan melalui tindakan-tindakan pemerintah. Menurut W. Friedman, dalam usaha memberikan kesejahteraan kepada rakyatnya, suatu tindakan negara/pemerintah harus dibedakan dalam tiga tipologi, yakni:<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup>W. Friedman, 1972, *The State and The Rule of law in A Mixed Economy*, Penguin Books, England, hal. 17.

1. Negara bertindak sebagai regulator (de stuurende). Dalam tipologi yang pertama ini negara bertindak sebagai negara yakni mengendalikan atau mengemudikan perekonomian dengan membuat peraturan perundang-undangan. Dalam menjalankan perannya sebagai regulator, negara hanya bertindak pasif berupa membuat peraturan saja, sementara itu pelaksanaan teknis diserahkan kepada pihak lainnya di luar pemerintah. Tipologi ini sering disebut dengan negara sebagai wasit (jury).
2. Negara bertindak sebagai penyedia atau provider (de presterendei). Tipologi kedua ini memposisikan falsafah negara sebagai negara kesejahteraan (welfare state). Dalam hal ini negara bertindak sebagai penyedia kebutuhan rakyat tanpa terkecuali. Tindakan ini tidak selalu dapat dilakukan disebabkan terbatasnya kemampuan modal pemerintah.
3. Negara sebagai interpreneur atau sebagai pengusaha. Dalam hukum administrasi, negara tidak hanya dapat bertindak sebagai negara, melainkan juga dapat bertindak sebagai pengusaha. Dalam melakukan tindakan sebagai interpreneur, dapat diwujudkan dengan pembentukan lembaga usaha yang biasanya disebut sebagai perusahaan negara yang mana bersifat sebagai badan hukum privat, bukan sebagai badan hukum publik. Dengan demikian jika perusahaan negara tersebut dibentuk sebagai sebuah perseroan terbatas yang terbagi atas saham-saham, maka kedudukan negara pada perusahaan tersebut sudah bukan sebagai badan hukum publik, melainkan memiliki kedudukan yang sama dengan pemegang saham lainnya.

Dari ketiga tipologi ini dapat dipersempit dalam dua tindakan yakni negara sebagai otoritas yang memiliki kewenangan yang mengatur dan



mengurus, misalnya saja dalam hal ini negara adalah negara yang memiliki kekuasaan dari rakyat untuk menjalankan pemerintahan dengan berdiri sebagai regulator yang mengatur jalannya usaha-usaha menyejahterakan rakyat dan negara sebagai suatu otoritas yang turut campur tangan secara langsung dalam menjalankan usaha tersebut, yang dalam praktik selama ini negara ikut campur tangan dalam pengelolaan BUMN, khususnya BUMN persero. Adanya campur tangan secara langsung dalam pengelolaan BUMN Disebabkan ketidakjelasan arsitektur keuangan publik Indonesia Yang mencantumkan keuangan BUMN persero dalam lingkup keuangan negara. Secara implikatif menurut *Dian Puji N. Simatupang* dalam disertasinya menjelaskan perluasan keuangan negara tersebut akan menyebabkan tiga kondisi yang berbahaya bagi keberlangsungan fiskal, yakni berupa:<sup>67</sup>

- a. *Non-state obligatory expenditure*, yakni terjadi pengeluaran negara yang dilakukan karena bukan untuk kepentingan tujuan negara atau yang tegas diatur oleh hukum bukan sebagai kewajiban negara;
- b. *Mis-assets*, yakni terjadi pengurangan kekayaan negara karena meningkatnya beban anggaran belanja sebagai bentuk perluasan hak maupun kewajiban negara dan yang dijadikan milik negara karena pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut;
- c. *Mal-responsibility*, yakni anggaran negara akan menanggung beban pendanaan yang lebih besar sebagai tuntutan tanggung jawab dari pihak-pihak yang dijadikan ruang lingkup keuangan negara, pada hal jelas pihak tersebut tidak termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik.

Ketiga kondisi tersebut dapat terjadi ketika BUMN Persero mengalami kerugian. Karena keuangan BUMN adalah keuangan negara, maka negara

---

<sup>67</sup> Simatupang., op. Cit, hal. 40-41

berkewajiban menanggung seluruh kerugian BUMN tersebut. Hal ini pernah terjadi dalam kasus *Karaha Bodas v. Pertamina*, yang mana negara harus menanggung kerugian yang diminta oleh Karaha Bodas Company kepada Pertamina.<sup>68</sup> Dapat digugatnya negara untuk menanggung kerugian BUMN dalam forum internasional bergantung kepada kualitas penampakan diri negara bersangkutan dalam melakukan tindakan.<sup>69</sup> Dalam hukum dagang internasional (*lex mercatoria*) tindakan negara dapat dibedakan dalam dua klasifikasi, yakni negara bertindak sebagai negara (*acta jure imperii*) dan negara bertindak sebagai pedagang (*acta jure gestionis*).<sup>70</sup> Dalam hal negara sebagai negara (*jure imperii*), negara memiliki kedudukan sebagai penguasa, yakni badan hukum publik yang dapat mengeluarkan pengaturan dan berbagai kebijakan publik dalam usahanya mencapai kemakmuran rakyat. Sementara itu negara sebagai pedagang (*juregestionis*) kedudukan negara harus dipersamakan dengan badan hukum privat yang tidak dapat mengeluarkan pengaturan dan kebijakan publik. Dalam konteks BUMN Persero yang merupakan badan yang terdiri atas perkumpulan modal. Tindakan dan kedudukan negara dalam BUMN Persero harus dipersamakan dengan pemegang saham lainnya non negara. Hal ini dapat dibuktikan dari terikatnya pengurusan dan pengelolaan BUMN Persero yang tidak terikat pada prinsip pengurusan dan pengelolaan APBN, melainkan dengan menggunakan prinsip perusahaan yang sehat.

Keinginan pengurusan dan pengelolaan BUMN dilakukan secara sehat dan menjunjung tinggi penghormatan terhadap prinsip badan hukum pada hakikatnya terlihat dengan ditetapkannya Keputusan Menteri Negara BUMN

<sup>68</sup> Mutiara Hikmah, 2008, pengakuan dan Pelaksanaan Putusan Arbitrase Asing di Indonesia, Jurnal Hukum Internasional Volume 5 Nomor 2, hal.

<sup>69</sup> Yudha Bhakti Ardhiwisatra, 1999, Imunitas Kedaulatan Negara di Forum Pengadilan Asing, Penerbit Alumni, Bandung, hal. 149.

<sup>70</sup> Sienho Yee, 2003, , "Foreign Sovereign Immunities, Acta Jure Imperii and Acta Jure Gestionis: A Recent Exposition from the Canadian Supreme Court," Chinese Journal International Law, hal. 1-2.

Nomor: KEP-236/MBU/2011,<sup>71</sup> Keberadaan kepmen ini pada hakikatnya bertujuan untuk meningkatkan efektivitas pengurusan BUMN yakni dengan cara pengelolaan sehari-hari BUMN diserahkan kepada pengurus BUMN bersangkutan. Salah satu hal yang diatur dalam kepmen ini adalah seleksi dan penetapan auditor eksternal untuk pemeriksaan laporan keuangan perusahaan dilakukan oleh Dewan Komisaris untuk BUMN Persero atau Dewan Pengawas untuk Perum. Pendelegasian kewenangan dari Menteri BUMN ini bertujuan untuk memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada badan pengurus BUMN untuk mengelola BUMN sesuai prinsip-prinsip badan hukum yang sehat serta mencegah campur tangan yang berlebihan dari negara dalam pengelolaan sebuah BUMN.

Kepmen 236/MBU/2011 ini kemudian dipermasalahkan oleh DPR karena dianggap bertentangan dengan UU Perseroan Terbatas tahun 2007. Akibat desakan DPR yang ingin melakukan interpelasi terhadap kepmen tersebut akhirnya Menteri BUMN Dahlan Iskan mencabut kepmen 236/MBU/2011 dengan menerbitkan 3 (tiga) keputusan nomor:

- a. SK-164/MBU/2012 tentang Penetapan Sebagian Kewenangan Menteri Negara BUMN Sebagai Wakil Pemerintah Selaku RUPS Pada Perusahaan Perseroan (Persero) Menjadi Kewenangan Dewan Komisaris dan Direksi;
- b. SK-165/MBU/2012 tentang Penetapan Sebagian Kewenangan Menteri Negara BUMN Sebagai Wakil Pemerintah Selaku Pemilik Modal Perusahaan Umum (Perum) Menjadi Kewenangan Dewan Pengawas dan Direksi;

---

<sup>71</sup>Kementerian BUMN, Keputusan Menteri Negara BUMN tentang Pendelegasian Sebagian Kewenangan dan/atau Pemberian Kuasa Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara sebagai Wakil Pemerintah selaku Pemegang Saham/RUPS pada Perusahaan Perseroan (Persero dan Perseroan Terbatas serta Pemilik Modal pada Perusahaan Umum (Perum) kepada Direksi, Dewan Komisaris/Dewan Pengawas dan Pejabat Eselon I di Lingkungan Kementerian Badan Usaha Milik Negara, Kepmen No. KEP236/MBU/2011.

- c. SK-166/MBU/2012 tentang Pemberian Kuasa Atas Sebagian Kewenangan Menteri Negara BUMN Sebagai Wakil Pemerintah Selaku Pemegang Saham/Pemilik Modal Pada BUMN Kepada Pejabat Eselon I Kementerian BUMN.

Dengan dikeluarkannya ketiga keputusan ini semakin menunjukkan negara (pemerintah dan DPR) masih ingin mengintervensi pengelolaan BUMN. Padahal seharusnya negara tidak perlu takut jikalau negara tidak mengintervensi BUMN Persero, maka BUMN Persero akan bertindak sangat komersil yang tidak bedanya dengan badan usaha milik swasta. Hal ini Disebabkan UU Nomor 19 Tahun 2003 telah memberikan batas minimal kepemilikan saham negara pada BUMN Persero yakni sebesar 51% (lima puluh satu persen), dengan demikian negara dalam kedudukannya sebagai pemegang saham tetap memiliki jumlah suara terbesar dalam RUPS. Dengan demikian, negara tetap dapat mewujudkan sekaligus memastikan BUMN Persero akan diurus dan dikelola dengan berorientasi pada kesejahteraan rakyat, tanpa mencoreng atau melanggar prinsip-prinsip badan hukum demi mewujudkan prinsip good corporate governance pada BUMN Persero.

#### **4. Prinsip-Prinsip *Good Corporate Governance* pada BUMN Persero**

BUMN Persero sebagai sebuah badan hukum privat berbentuk perseroan terbatas harus dikelola berdasarkan prinsip-prinsip perusahaan yang sehat atau *good corporate governance*.<sup>72</sup> *Good corporate governance* (GCG) secara definitif merupakan sistem yang mengatur dan mengendalikan perusahaan yang menciptakan nilai tambah (*value added*) untuk semua teori utama yang terkait dengan *corporate governance* adalah stakeholder.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Adrian Studie, 2011, *Good Corporate Governance*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 9.

<sup>73</sup> Thomas S. Kaihatu, 2006, *Good Corporate Governance dan Penerapannya di Indonesia*, jurnal Manajemen dan Kewirausahaan Volume 8 No. 1, hal. 2.

stewardshiptheory dan agencytheory.<sup>74</sup> stewardshiptheory memandang manajemen sebagai dapat dipercaya untuk bertindak dengan sebaik-baiknya bagi kepentingan publik maupun stakeholder. Sedangkan agencytheory, memandang manajemen perusahaan sebagai “agents” bagi para pemegang saham, akan bertindak dengan penuh kesadaran bagi kepentingannya sendiri, bukan sebagai pihak yang arif dan bijaksana serta adil terhadap pemegang saham.

Kewajiban pelaksanaan GCG pada suatu perseroan pada hakikatnya bertujuan untuk kepentingan perseroan bersangkutan. Menurut Bernie Carmody setidaknya terdapat lima manfaat penerapan GCG bagi pengelolaan perusahaan, yaitu:

- a. Memudahkan akses investasi
- b. Mendapatkan cost of capital yang lebih murah;
- c. Memberikan keputusan pada peningkatan ekonomi;
- d. Meningkatkan keyakinan dan kepercayaan dari shareholders dan stakeholders terhadap perusahaan; dan M
- e. elindungi direksi dan komisaris dari tuntutan hukum.<sup>75</sup>

Pada BUMN Persero penerapan GCG diamanatkan oleh UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN dan UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang kemudian dijelaskan secara rinci melalui Peraturan Menteri BUMN Nomor: PER-01/MBU/2011 tentang Peran Tata Kelola Perusahaan yang Baik pada BUMN.

---

<sup>74</sup> Richard Chin, 2000, Corporate Governance Handbook, Gee Publishing, Ltd, London, sebagaimana dikutip dalam Ibid.

<sup>75</sup> Pendapat Bernie Carmody sebagaimana dikutip dalam I Nyoman Tjager, “Penerapan Prinsip-prinsip “Good Corporate Governance” pada BUMN” dalam Kebijakan Fiskal Pemikiran, Konsep, dan Implementasi, ( Jakarta: Kompas, 2004), hal. 626.

Implementasi prinsip GCG pada BUMN bertujuan untuk:

- a. Memajukan nilai BUMN agar perusahaan memiliki daya saing yang kuat, baik secara nasional maupun internasional,
- b. Mendukung pengelolaan BUMN objektif dan professional, serta memberdayakan fungsi dan meningkatkan kemandirian Organ Persero/Organ Perum;
- c. Mendukung kepada Organ Persero/ Perum keputusan dan menjalankan tindakan-tindakan berdasarkan nilai-nilai moral yang tinggi dan mematuhi undang-undang dan peraturan-peraturan
- d. Menaiikkan partisipasi BUMN pada ekonomi nasional
- e. Meningkatkan lingkungan yang memungkinkan untuk pengembangan investasi nasional.

Kelima prinsip tersebut mengamanatkan pengelolaan BUMN harus dilakukan berdasarkan pengelolaan perusahaan yang sehat berdasarkan peraturan perundang-undangan, yakni Undangundang Perseroan Terbatas dan Undangundang tentang BUMN. Salah satu pengelolaan perusahaan yang sehat dapat dilihat dari segi pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangannya. Pengelolaan keuangan BUMN, dalam hal ini BUMN Persero, dilakukan olehorgan BUMN Perseroyang terdiriatas Direksi, Komisaris dan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) sebagai pengambil kebijakan tertinggi perseroan berdasarkan pengaturan dalam UU Perseroan Terbatas. Sementara itu pertanggungjawaban BUMN Persero dilakukan dengan laporan keuangan t tahunan melalui mekanisme pemeriksaan eksternal oleh Akuntan Publik sebagai auditoreksternal yangditetapkan olehRUPS.

## **D. Keuangan Negara**

### **1. Pengertian Keuangan Negara berdasarkan UU Nomor 17**

#### **Tahun 2003 tentang Keuangan Negara**

Keuangan Negara adalah semua hak dan tanggung jawab yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu dalam bentuk tunai atau barang yang dapat digunakan sehubungan dengan pelaksanaan hak milik negara dan kewajiban.<sup>76</sup>

### **2. Pengertian Keuangan Negara berdasarkan UU Nomor 31**

#### **Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi**

Perumusan dalam UU tentang Pemberantasan Korupsi yang terkandung dalam bagian uraian, yang melaporkan kalau keuangan Negara yang bersangkutan (dalam UU ini) merupakan segala kekayaan negeri dalam wujud apapun, yang dipisahkan ataupun yang tidak dipisahkan, tercantum seluruh bagian dari kekayaan negeri serta seluruh hak serta kewajiban yang timbul:

- a. Pada kuasa pejabat Negara yang bertanggungjawab
- b. Pada kuasa Badan-badan Usaha yang mmenyertakan modal negara dan bertujuan untuk mensejahterakan rakyat.

### **3. Pengertian Keuangan Negara**

*Arifin P. Soeria Atmadja* pada bukunya bahwa definisi keuangan negara adalah fleksibel, berdasarkan pandangan pemerintahan, ialah APBN.

---

<sup>76</sup> Lihat Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

*Rene Stourm* mengatakan bahwa hakikat APBN ialah kedaulatan.<sup>77</sup> Hubungannya dengan APBN ialah karena DPR merupakan representative dari rakyat sehingga kedudukan lembaga tersebut menjadikan mereka dalam hal menyetujui Anggaran Negara yang diusulkan oleh Pemerintah.

Adapun Penjelasan dengan artian luasa terhadap keuangan negara menurut *A Hamid Attamimmi* ialah :

Soal Keuangan Negara terhadappemeriksaanya ialah tanggungjawab BPK serta melaporkan hasil ivestigasi tersebut ke DPR dalam laporan yang disampaikan ke DPR bukan hanya saja pada APBN tetapi juga melaporkan soal uang Negara yang dipisahkan pada pengelolaannya oleh badan usaha yang dimana Negara berinvetasi ke badan usaha tersebut, mulai dari pusat sampai ke daerah.<sup>78</sup>

Penjelasan diatas tercatat bahwa keuangan negara dikelola oleh kekayaan termasuk uang dan harta benda, kertas berharga yang bernilai uang yang dipunyai, hak serta kewajiban yang bisa dinilai dengan duit, dana-dana pihak ketiga yang terkumpul atas dasar kemampuan yang dipunyai serta ataupun yang dipastikan baik oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Wilayah, badan- badan usaha, yayasan, ataupun institusi yang lain.<sup>79</sup>

#### **4. Pengelolaan Keuangan Negara**

Adapun target dikelolanya uang Negara yang lazim ialah supaya daya saing serta daya tahan ekonomi bangsa makin lama sanggup dinaikkan secara baik di dalam kesibukan ekonomi yang makin lama berwujud global,

---

<sup>77</sup> Rene Stourm dalam Ibid, hlm.54.

<sup>78</sup> Ibid.

<sup>79</sup> Ibid, hlm.11.



supaya mutu aktifitas penduduk bisa berkembang signifikan sesuai harapan.<sup>80</sup>

Alasan dikelolanya uang Negara sangatlah penting dalam hal :

- a. Pengaruh tumbuh kembangnya ekonomi<sup>81</sup>.
- b. Menjaga Kestabilan

Peruntukan Penggunaan Anggaran Negara untuk :

1. Menangani inflasi dan diflasi serta
2. Merawat stabilitas Ekonomi.<sup>82</sup>

- c. Merelokasi Sumber-sumber Ekonomi
- d. Mendorong redistribusi pendapatan

## **5. Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara**

Ada 3 jenis Penguasaan Pada Pengelolaan uang negara:<sup>83</sup>

- a. Otorisasi merupakan kekuasaan terhadap pengambilan keputusan yang berdampak pada kekayaan negara berkurang atau bertambah.
- b. Ordonansi merupakan konsekuensi kekuasaan pada pengelolaan uang Negara baik pengeluaran dan penerimaan akibat tindakan dari otorisator.
- c. Kebendaharaan merupakan Penugasan terhadap Kuasa menyimpan, menerima, mengeluarkan atau membayar uang dan barang yang dalam pengelolaany dan dapat dipertanggungjawabkan.

---

<sup>80</sup> Ibid.

<sup>81</sup> Inflasi adalah suatu proses atau kecenderungan dari harga-harga untuk menaik secara umum dan terus-menerus.

<sup>82</sup> Adrian Sutendi, Ibid, hlm.121.

<sup>83</sup> Tim Bepeka, Op.Cit, hlm.25

## 6. Pertanggung Jawaban Keuangan Negara

Pertanggungjawaban atau Akuntabilitas keuangan bisa dilihat dengan 2 sudut pandang, yaitu berdasarkan vertikal dan horisontal.<sup>84</sup> Secara horizontal adalah akuntabilitas anggaran yang disediakan oleh penguasa untuk DPR, dikarenakan teknik prosedur ketatanegaraan Indonesia yang didasari Undang-Undang Dasar dimana posisi DPR dan Pemerintah adalah sama. Sementara itu, berdasarkan vertikal ialah akuntabilitas anggaran dari ordonator/ otorisator lembaga pemerintah atay yang exdepartemen bahwa kontrol unsur dari anggaran, termasuk bendahara tanggung jawab atasannya dan akuntabilitas dari pimpinan proyek. Akuntabilitas terhadap uang negara alhasil diberitahukan buat Presiden, melalui Menteri sebagai satu-satunya pemegang pejabat tertinggi dari keuangan Negara sebagaimana tercantum dalam Pasal 25 Indische Comptabiliteitswet (ICW) pada tahun 1925..

---

<sup>84</sup> Arifin P. Soeria Atmadja, Op.Cit, hlm.57.