

# Problematika Penentuan Status Keuangan Negara Dalam Badan Usaha Milik Negara Persero

Nelvia Roza

Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia  
Jln. Kaliurang Km. 14,5 Sleman Yogyakarta Indonesia  
nelviaroza8@gmail.com

## **Abstract**

*State-Owned Enterprises as one of the economic actors in the national economic system are represented by the director. In carrying out their duties, directors are often faced with the risk of loss experienced by State-Owned Enterprises. The problem that then arises is related to the meaning of state financial status which is included in State-Owned Enterprises. This normative research analyzes the intersection between several laws relating to the meaning of the state's financial status. This study concludes that firstly, the problems regarding the meaning of financial status in state finances occur because of the overlapping of several rules related to the meaning of state financial status which are included in State-Owned Enterprises, especially Law Number 17 of 2013 on State Finance and Law Number 19 of 2013 on State-Owned Enterprises which has a different perspective. Second, that the meaning of state financial status included in State-Owned Enterprises must be understood absolutely as state finances because the meaning of state finances must be understood broadly and comprehensively, so that large amounts of state finances can be saved and used for the greatest welfare of the Indonesian people.*

*Key Words: State-owned enterprises; state financial*

## **Abstrak**

Badan Usaha Milik Negara sebagai salah satu pelaku ekonomi dalam sistem perekonomian nasional diwakili oleh direktur. Dalam menjalankan tugasnya, direktur seringkali dihadapkan dengan resiko kerugian yang dialami oleh Badan Usaha Milik Negara. Permasalahan yang kemudian muncul adalah terkait pemaknaan status keuangan negara yang disertakan dalam Badan Usaha Milik Negara. Penelitian normatif ini menganalisis persinggungan antara beberapa undang-undang yang berkaitan dengan pemaknaan status keuangan negara tersebut. Penelitian ini menyimpulkan, *pertama* bahwa problematika mengenai pemaknaan status keuangan yang berada di dalam keuangan negara ini terjadi karena adanya tumpang tindih beberapa aturan terkait pemaknaan status keuangan negara yang masuk ke dalam Badan Usaha Milik Negara khususnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Badan Usaha Milik Negara yang mempunyai perspektif berbeda. *Kedua*, bahwa pemaknaan status keuangan negara yang disertakan dalam Badan Usaha Milik Negara harus dipahami mutlak sebagai keuangan negara karena pemaknaan terhadap keuangan negara harus dipahami secara luas dan komprehensif, agar keuangan negara yang besar jumlahnya dapat diselamatkan dan digunakan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat Indonesia.

Kata-kata Kunci: Badan usaha milik negara; keuangan negara

## Pendahuluan

Badan Usaha Milik Negara yang selanjutnya disebut BUMN merupakan salah satu pelaku ekonomi, selain perusahaan swasta dan koperasi yang seluruh atau sebagian besar modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.<sup>1</sup> Dalam menjalankan kegiatan usahanya, BUMN diwakili oleh seorang direktur. Direktur bertanggung jawab atas pengurusan perusahaan serta mewakili perusahaan, baik di dalam maupun di luar pengadilan (*persona standi in judicio*). Hal ini sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 Angka 5 *jo.* Pasal 98 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas yang selanjutnya disebut UU PT).

Dalam rangka menjaga suasana kompetitif BUMN, direksi dituntut untuk melakukan terobosan, inovasi bisnis, dan mengambil peluang. Hal-hal ini tentunya harus dilakukan dengan penuh perhitungan dan kehati-hatian dalam menghadapi resiko bisnis.<sup>2</sup> Namun dalam prakteknya, direktur seringkali terjerat kasus korupsi terkait adanya kerugian yang dialami oleh BUMN

Sebagaimana diketahui, BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung.<sup>3</sup> Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yang selanjutnya disebut UU BUMN, pengelompokan BUMN dibagi ke dalam dua klasifikasi yaitu Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan Perseroan (Perseroan). Terkait jenis Perusahaan Jawatan (Perjan), Undang-Undang ini telah meniadakan dan memberikan waktu paling lama dua tahun untuk beralih menjadi Perum atau Persero.<sup>4</sup> Di dalam tulisan ini, penulis hanya akan fokus membahas terkait BUMN yang berbentuk Persero.

Problematika yang kemudian terjadi adalah terkait pemaknaan status keuangan negara yang disertakan ke dalam BUMN Persero. Hal tersebut terjadi karena adanya multitafsir terhadap makna keuangan negara dalam kaitannya dengan BUMN persero, yang disebabkan adanya tumpang tindih beberapa aturan yang di satu sisi menyatakan bahwa uang tersebut telah beralih menjadi keuangan BUMN itu sendiri dan di satu sisi menyatakan bahwa uang tersebut adalah mutlak keuangan negara. Hal ini yang kemudian menimbulkan pertanyaan terhadap hukum yang mengatur tentang kekayaan BUMN Persero.

---

<sup>1</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

<sup>2</sup> Muhammad Teguh Pangestu, "Tinjauan Yuridis Terhadap Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 417K/PidSus/2014 Ditinjau dalam Perspektif Hukum Perdata (Studi Kasus: PT Merpati Nusantara Airlines)", *Business Law Review* Volume Two, Business Law Community Faculty of Law Islamic University of Indonesia, hlm. 29.

<sup>3</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

<sup>4</sup> Kurniawan, *Hukum Perusahaan Karakteristik Badan Usaha Berbadan Hukum dan Tidak Berbadan Hukum di Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014, hlm. 106.

## **Rumusan Masalah**

Berdasarkan paparan tersebut, penelitian ini hendak mengkaji dua hal yaitu *pertama*, bagaimana problematika penentuan status keuangan negara dalam BUMN Persero? *Kedua*, bagaimana pemaknaan status keuangan negara yang disertakan dalam Badan Usaha Milik Negara Perusahaan Perseroan (BUMN Persero)?

## **Tujuan Penelitian**

Adapun mengenai tujuan penelitian pada penulisan ini adalah: *Pertama*, untuk mengkaji dan menganalisis problematika penentuan status keuangan negara dalam Badan Usaha Milik Negara Perusahaan Perseroan (Persero). *Kedua*, untuk mengkaji dan menganalisis pemaknaan status keuangan negara yang disertakan dalam Badan Usaha Milik Negara Perusahaan Perseroan (BUMN Persero).

## **Metode Penelitian**

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau doktrinal yang menguraikan dan memberikan penjelasan sistematis terhadap beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keuangan negara, Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Keuangan Negara yang Dipisahkan dan Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Pendekatan yang digunakan adalah perundang-undangan (*statute approach*), yaitu menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang dijadikan permasalahan dalam penelitian ini. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan ialah studi dokumen dan studi kepustakaan. Analisis bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan analisis yuridis kualitatif yakni mensistematisasi bahan-bahan hukum tertulis secara menyeluruh lalu menggunakan bahan hukum sekunder atau tersier memberi keterangan lebih lanjut terhadap bahan-bahan hukum primer.

## **Hasil Penelitian dan Pembahasan**

### **Problematika Penentuan Status Keuangan Negara dalam Badan Usaha Milik Negara Perusahaan Perseroan (Persero)**

Tindak pidana korupsi merupakan salah satu kasus yang sampai detik ini masih ditemukan di Indonesia. Masalah korupsi ini terkait erat dengan kerugian keuangan negara. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3

UU Tipikor bahwa salah satu unsur yang harus terpenuhi dalam membuktikan terjadinya tindak pidana korupsi adalah merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Unsur yang harus dibuktikan tersebut sering memunculkan polemik. Hal ini disebabkan terjadi suatu kerancuan mengenai pengaturan keuangan negara yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang selanjutnya disebut UU KN dan UU PT serta UU BUMN. Celah perdebatan tersebut berujung kepada pertanyaan apakah kerugian yang dialami BUMN Persero termasuk kerugian keuangan negara yang dapat tergolong tindak pidana korupsi apabila diakibatkan oleh suatu perbuatan melawan hukum atau tidak.<sup>5</sup> Dari sekian banyak ketentuan yang ditemui di dalam UU Tipikor, Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 merupakan pasal yang paling sering digunakan oleh Aparat Penegak Hukum dalam menjerat pelaku korupsi. Namun, yang masih menjadi perdebatan adalah terkait pemaknaan keuangan negara khususnya dalam BUMN Persero.

Beberapa pihak menyatakan bahwa keuangan yang masuk ke dalam BUMN Persero merupakan keuangan negara karena UU KN khususnya pada Pasal 2 huruf g yang menyatakan bahwa: "Keuangan negara termasuk di dalamnya kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh 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".<sup>6</sup> Berdasarkan ketentuan pasal ini, maka keuangan BUMN adalah keuangan negara, sehingga ketika BUMN mengalami kerugian maka hak tersebut juga mengakibatkan kerugian pada negara.

Di sisi lain, beberapa pihak justru tidak setuju dengan pendapat yang menyatakan bahwa keuangan yang berada dalam BUMN Persero adalah keuangan negara, karena berdasarkan UU BUMN khususnya Pasal 11 menyatakan bahwa: " Terhadap BUMN Persero tunduk pada ketentuan UU BUMN dan UU PT. Sehingga seluruh kegiatan di dalam BUMN dianggap sebagai kegiatan suatu perseroan dengan prinsip *separate legal entity*. Oleh karenanya, seluruh kekayaan negara yang telah dimasukkan ke dalam BUMN Persero bukanlah milik negara lagi, melainkan telah menjadi milik badan hukum atau BUMN itu sendiri.

Status keuangan negara di BUMN Persero masih menjadi perdebatan sampai detik ini di Indonesia. Hal tersebut dikarenakan memang terjadi *overlapping* antara beberapa undang-undang yang mengatur hal tersebut. Apabila melihat dari beberapa aturan atau ketentuan dalam undang-undang, ada

---

<sup>5</sup> Pinos Permana Pinem, *Op. Cit.*, hlm. 3.

<sup>6</sup> *Ibid.*

beberapa peraturan perundang-undangan yang menyatakan bahwa keuangan BUMN Persero adalah keuangan negara, sehingga kerugian yang dialami oleh BUMN Persero adalah kerugian negara. Beberapa aturan yang menyatakan hal tersebut diantaranya adalah:

*Pertama*, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, khususnya Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan bahwa:<sup>7</sup> “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”. Untuk memahami pengertian tersebut, maka keuangan negara dapat dilihat dari berbagai pendekatan, sebagai berikut:<sup>8</sup>

1. Dari sisi obyek, keuangan negara merupakan semua hak dan kewajiban negara dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang dapat dinilai dengan uang;
2. Dari sisi subyek, keuangan negara merupakan seluruh obyek keuangan negara yang dimiliki negara dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara;
3. Dari sisi proses, keuangan negara merupakan seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek keuangan negara mulai dari perumusan kebijakan, penetapan regulasi, penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Negara/Daerah (APBN/APBD) sampai dengan pertanggungjawaban APBN/APBD;
4. Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek keuangan negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Di dalam Pasal 2 UU KN, menyatakan bahwa: “Keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi:<sup>9</sup>

- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang dan melakukan pinjaman;
- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dalam membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan negara;
- d. Pengeluaran negara;
- e. Penerimaan daerah;
- f. Pengeluaran daerah;
- g. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang

---

<sup>7</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

<sup>8</sup> Mustaqiem, *Hukum Keuangan Negara*, Buku Litera, Yogyakarta, 2017, hlm. 30-31.

<sup>9</sup> Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;

- h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

*Kedua*, hampir sama dengan UU KN, UU Tipikor juga memberikan definisi mengenai keuangan negara, khususnya dalam Penjelasan Alinea ke-3 yang menyatakan bahwa:<sup>10</sup> “Keuangan negara adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:

1. Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;
2. Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah (BUMN/BUMD), yayasan, badan hukum dan perusahaan yang menyertakan modal negara atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

*Ketiga*, Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disebut UU BPK) menyatakan bahwa:<sup>11</sup> “BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan Lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara”. Berdasarkan ketentuan ini, maka untuk BUMN, tugas pemeriksaannya masih berada di tangan BPK. Sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 1 angka 1 UU BPK disebutkan bahwa:<sup>12</sup> “Badan Pemeriksa Keuangan, yang selanjutnya disebut BPK adalah lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945”. Berdasarkan ketentuan ini, maka dapat dikatakan bahwa keuangan yang berada di BUMN Persero merupakan keuangan negara, karena pemeriksaannya tunduk kepada BPK selaku lembaga yang berwenang.

---

<sup>10</sup> Penjelasan Alinea ke-3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

<sup>11</sup> Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

<sup>12</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

*Keempat*, Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang menyebutkan bahwa:<sup>13</sup> “Perbendaharaan negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD”. Dalam ketentuan tersebut terdapat kata-kata “kekayaan yang dipisahkan”, artinya bahwa meskipun status keuangan negara di dalam BUMN Persero berasal dari keuangan negara yang dipisahkan, namun hal tersebut tidak berimplikasi pada berubahnya status keuangan negara tersebut menjadi keuangan privat, karena berdasarkan ketentuan undang-undang ini, maka hal tersebut masih di bawah kewenangan Menteri Keuangan selaku bendahara umum negara yang memang sengaja dibentuk dalam rangka pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara.

*Kelima*, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013. Menurut Mahkamah Konstitusi, ketentuan mengenai keuangan negara dalam UUD NRI 1945 sesungguhnya tidak hanya secara terbatas diatur dalam Pasal 23 UUD NRI 1945. Oleh karena itu, Pasal 23 tersebut tidak dapat ditafsirkan secara sendiri tanpa mengaitkan dengan pasal-pasal lain. Hal ini dikarenakan UUD NRI 1945 harus dipahami secara utuh, termasuk dalam menafsirkan apa yang dimaksud dengan keuangan negara. Menurut Mahkamah, adanya ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU KN bertujuan agar negara dapat mengawasi pengelolaan keuangan negara yang dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai dengan amanat Pasal 23C UUD NRI 1945. Konsekuensi dari hal tersebut adalah bahwa BHMN PT atau badan lain yang menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah atau menggunakan kekayaan negara haruslah tetap dapat diawasi sebagai konsekuensi dari bentuk pengelolaan keuangan negara yang baik dan akuntabel.<sup>14</sup>

Pendapat berbeda terkait hal tersebut di atas setidaknya didasarkan pada beberapa ketentuan yang menyatakan bahwa keuangan yang masuk ke dalam BUMN Persero bukan lagi merupakan keuangan negara. Beberapa ketentuan tersebut diantaranya adalah sebagai berikut.

*Pertama*, Pasal 11 UU BUMN yang menyatakan bahwa:<sup>15</sup> “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”. Hal tersebut berimplikasi kepada bahwa seluruh kegiatan di dalam BUMN Persero dianggap sebagai kegiatan suatu perseroan

---

<sup>13</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

<sup>14</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013, hlm. 228-230.

<sup>15</sup> Pasal 11 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

dengan prinsip *separate legal entity*, sehingga kekayaan negara dalam BUMN Persero bukan milik negara lagi, melainkan telah menjadi milik badan hukum atau BUMN itu sendiri. Selanjutnya pada Pasal 4 ayat (1) UU BUMN juga menyatakan bahwa: “Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”. Dalam penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU BUMN tersebut dijelaskan bahwa:<sup>16</sup> “Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat”. Berdasarkan pasal ini, dapat dipahami bahwa pada saat kekayaan negara telah dipisahkan, maka kekayaan tersebut bukan lagi masuk ke dalam ranah hukum publik tetapi masuk ke dalam ranah hukum privat.<sup>17</sup>

*Kedua*, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011. Mahkamah menyatakan bahwa:<sup>18</sup> Pasal 1 angka 1 dan angka 10 UU BUMN menyatakan bahwa BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, yaitu kekayaan negara yang berasal dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya. Dengan demikian, BUMN adalah badan usaha yang memiliki kekayaan terpisah dari kekayaan negara, sehingga kewenangan pengurusan kekayaan, usaha, termasuk penyelesaian utang-utang BUMN tunduk pada hukum perseroan terbatas berdasarkan Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

*Ketiga*, Fatwa Mahkamah Agung WKMA/Yud/20/VII/2006. Dalam point ke-2 Mahkamah Agung menyatakan bahwa: “Undang-undang khusus tentang BUMN, jelas dikatakan bahwa modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang telah dipisahkan dari APBN dan selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak didasarkan pada sistem APBN melainkan didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat”. Selanjutnya dalam point ke-5 Mahkamah Agung menyatakan bahwa: “Bahwa begitu pula halnya dengan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang berbunyi: “g. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat

---

<sup>16</sup> Penjelasan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011, hlm. 71.



dinilai dengan yang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah”, yang dengan adanya UU BUMN, maka ketentuan dalam Pasal 2 huruf g khusus mengenai “kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah” juga tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum.

*Keempat*, keuangan negara yang dikelola dalam bentuk saham milik negara diatur dan dijelaskan juga dalam Pasal 7 ayat (7) huruf a UU PT dan dalam penjelasan pasal tersebut menyatakan bahwa:<sup>19</sup> “Yang dimaksud dengan “Persero” adalah Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk perseroan yang modalnya terbagi dalam saham yang diatur dalam UU BUMN”. Esensinya, penyertaan modal negara merupakan kekayaan negara yang dipisahkan. Ketika kekayaan negara telah dipisahkan maka kekayaan tersebut bukan lagi masuk ke dalam ranah hukum publik namun masuk dalam ranah hukum privat, sehingga pertanggungjawaban kerugian keuangan negara dalam konteks BUMN/BUMD mengacu pada UU PT dan UU BUMN.<sup>20</sup> Hal tersebut sejalan dengan pendapat Ridwan Khairandy yang menyatakan bahwa oleh karena persero adalah badan hukum, persero adalah subyek hukum bukan obyek hukum. Selanjutnya, Ridwan Khairandy menyebutkan bahwa berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UU BUMN menyebutkan bahwa modal persero berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Modal tersebut dalam konteks hukum perseroan adalah modal penyertaan.<sup>21</sup>

### **Pemaknaan Status Keuangan Negara yang disertakan dalam Badan Usaha Milik Negara Perusahaan Perseroan (BUMN Persero) yang Seharusnya Dipahami**

Untuk menjawab bagaimana pemaknaan keuangan negara dalam BUMN Persero yang seharusnya, maka ada beberapa hal yang harus dipahami, diantaranya adalah: *pertama*, pemaknaan terhadap keuangan negara harus dilakukan secara luas dan komprehensif. Hal tersebut bertujuan agar: (1) Terdapat perumusan definisi keuangan negara secara cermat dan teliti untuk mencegah terjadinya multi interpretasi dalam segi pelaksanaan anggaran; (2) tidak terjadi kerugian negara sebagai akibat kelemahan dalam perumusan undang-undang; dan (3) Memperjelas proses penegakan hukum apabila terjadi maladministrasi dalam pengelolaan keuangan negara.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Penjelasan Pasal Pasal 7 ayat (7) huruf a Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 5. Penjelasan Pasal 7 ayat (7) huruf a Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. *Ibid.*, hlm. 5.

<sup>21</sup> Ridwan Khairandy, *Pokok-Pokok Hukum Dagang Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 172.

<sup>22</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2004, hlm.

*Kedua*, cakupan rumusan keuangan negara berdasarkan Pasal 1 dan 2 UU KN. Secara *lex specialis derogate legi generalis*, ditetapkan oleh Pasal 23C UUD NRI 1945 yang menyatakan: “Hal-hal lain tentang keuangan negara diatur dengan undang-undang tersendiri”. Dengan adanya ketentuan ini, maka segala hal yang berkaitan dengan terminologi dan pengaturan keuangan negara mengacu pada UU KN. b. Dengan adanya UU KN, maka semua peraturan perundang-undangan yang mengatur keuangan negara baik sebelum atau sesudahnya mengacu pada terminologi atau hal tentang keuangan negara yang merupakan implementasi Pasal 23C UUD NRI 1945.<sup>23</sup>

*Ketiga*, apabila melihat pertimbangan UU BUMN, yang menyatakan bahwa: a. BUMN merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi; b. BUMN mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat; dan c. pelaksanaan peran BUMN dalam perekonomian nasional untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat belum optimal. Berdasarkan hal tersebut, menunjukkan bahwa dari perspektif fungsi BUMN merupakan “cabang-cabang produksi yang penting bagi negara yang menguasai hajat hidup orang banyak, dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan ekonomi guna mewujudkan kesejahteraan rakyat”.<sup>24</sup> Dari perspektif tujuan BUMN adalah “mengejar keuntungan”, keuntungan untuk mewujudkan fungsi “*agent of welfare state*”.<sup>25</sup> Dengan berpijak pada filosofi tersebut, maka keuangan negara yang dipisahkan pada BUMN Persero adalah mutlak keuangan negara (yang menimbulkan hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat), tujuan dan fungsi mulia demikian tidak akan mungkin dilakukan melalui keuangan milik swasta atau *treatment* bisnis swasta, karena orientasinya adalah kesejahteraan rakyat. Fungsi unsur pendukung mewujudkan kesejahteraan rakyat melalui peningkatan penerimaan negara juga dapat dilihat dari bunyi Pasal 2 ayat (1) UU BUMN.

*Keempat*, berdasarkan Pasal 1 angka 10 UU BUMN yang menyatakan bahwa:<sup>26</sup> “Kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya”. Sumber kekayaan negara yang

---

<sup>23</sup> Hernold Ferry Makawimbang, *Memahami dan Menghindari Perbuatan Merugikan Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang*, Thafa Media, Yogyakarta, 2015, hlm. 17.

<sup>24</sup> Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pertimbangan huruf b Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

<sup>25</sup> Hernold Ferry Makawimbang, *Memahami ... Op. Cit.*, hlm. 31.

<sup>26</sup> Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

berasal dari APBN menunjukkan bahwa uang negara tersebut harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat. Hal ini juga sejalan dengan Pasal 71 ayat (2) UU pada BAB VII tentang Pemeriksaan Eksternal UU BUMN yang menyatakan bahwa:<sup>27</sup> “BPK berwenang melakukan pemeriksaan terhadap BUMN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”,

Berdasarkan hal tersebut, terdapat keyakinan bahwa semangat pembentuk UU BUMN sejalan dengan UU KN untuk mengamankan uang negara yang dipisahkan agar dapat dipertanggungjawabkan pengelolaannya kepada rakyat. Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara juga menegaskan bahwa pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan oleh BPK meliputi seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UU KN. Pasal 10 UU BPK juga menyatakan bahwa BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara. Jadi, posisi BUMN dalam perspektif hukum positif adalah melakukan pengelolaan keuangan negara. Artinya, pengelolaan keuangan negara oleh BUMN tidak menghilangkan sifat dari kekayaan negara yang dipisahkan sebagai uang negara, tidak merubah sifatnya menjadi uang privat.<sup>28</sup>

*Kelima*, Mahkamah Konstitusi, melalui Putusan MK No. 48 dan 62/PUU-XI/2013 yang dibacakan tanggal 18 September 2014, telah mengukuhkan status kekayaan negara yang bersumber dari keuangan negara dan dipisahkan dari APBN untuk disertakan menjadi penyertaan modal di BUMN tetap menjadi bagian dari rezim keuangan negara. Hal itu telah mengakhiri perdebatan mengenai frasa “kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah” dalam Pasal 2 Huruf g UU KN yang merupakan salah satu unsur dari keuangan negara.<sup>29</sup>

## Penutup

## Kesimpulan

Penentuan status keuangan negara dalam BUMN Persero sampai detik ini masih menjadi problematika di Indonesia, hal tersebut dikarenakan adanya tumpang tindih aturan yang terjadi terkait hal tersebut. Beberapa aturan

---

<sup>27</sup> Pasal 71 ayat (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

<sup>28</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum ...*, *Op. Cit.*, hlm. 13-14.

<sup>29</sup> W. Riawan Tjandra, “Pemisahan Kekayaan Negara di BUMN”, dikutip dalam <http://www.bpk.go.id/news/pemisahan-kekayaan-negara-di-bumn>, diakses pada Selasa, 16 Oktober 2018, Pukul 10.15.

menyatakan bahwa status keuangan yang berada di dalam BUMN Persero adalah mutlak keuangan negara, hal tersebut berdasarkan UU Keuangan Negara, UU Tipikor, UU Perbendaharaan Negara, UU BPK, Putusan MK No. 48/PUU-XI/2013, Putusan MK No. 62/PUU-XI/2013 dan teori sumber yang menyatakan semua yang bersumber dari keuangan negara, maka keuangan tersebut adalah keuangan negara, terlepas dari siapa pihak yang mengelolanya, sedangkan beberapa aturan lain menyatakan bahwa status keuangan yang berada di BUMN Persero bukanlah keuangan negara, melainkan keuangan dari BUMN Persero itu sendiri, hal tersebut berdasarkan bunyi dari UU BUMN, UU PT, Fatwa MA No. WKMA/Yud/20/VII/2006 dan Putusan MK No. 77/PUU-IX/2011.

Pemaknaan status keuangan negara yang disertakan dalam BUMN Persero yang seharusnya dipahami adalah mutlak keuangan negara, hal tersebut dikarenakan oleh beberapa hal, diantaranya adalah *pertama*, pemaknaan terhadap keuangan negara harus dilakukan secara luas dan komprehensif. *Kedua*, rumusan keuangan negara dalam UU Keuangan Negara secara *lex specialis derogate legi generalis*, merupakan amanah konstitusi berdasarkan Pasal 23C UUD NRI 1945, sehingga semua yang berkaitan dengan keuangan negara tunduk terhadap ketentuan di dalam UU Keuangan Negara. *Ketiga*, tujuan pendirian BUMN Persero itu sendiri yang berkaitan dengan peningkatan ekonomi dalam rangka mencapai tujuan negara Indonesia yang salah satunya adalah mensejahterakan rakyat, yang mana hal tersebut tidak akan bisa dicapai melalui keuangan milik swasta atau *treatment* bisnis swasta. *Keempat*, berdasarkan Pasal 1 angka 10 UU BUMN yang menyatakan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari APBN, sehingga sumber kekayaan negara yang berasal dari APBN menunjukkan bahwa uang negara tersebut harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat sebagai uang negara yang bersumber dari APBN. *Kelima*, Putusan MK No. 48 dan 62/PUU-XI/2013 telah mengukuhkan status kekayaan negara yang bersumber dari keuangan negara dan dipisahkan dari APBN untuk disertakan menjadi penyertaan modal di BUMN tetap menjadi bagian dari rezim keuangan negara.

### **Saran**

Seharusnya dalam membuat sebuah aturan atau kebijakan, pemerintah melakukan pengkajian secara komprehensif, sehingga aturan yang dibuat tidak menimbulkan permasalahan baru dikemudian hari yang justru menimbulkan problematika, sehingga penegakan hukum di Indonesia dapat dilakukan secara efektif.

Sebaiknya dilakukan pengkajian ulang dan perbaikan terhadap UU BUMN, khususnya Pasal 11 dan Penjelasan Pasal 4 ayat (1) yang kemudian menjadi

problematika dalam penegakan hukum di Indonesia karena menyebabkan ketidakjelasan status keuangan negara yang disertakan dalam BUMN Persero.

## **Daftar Pustaka**

### **Buku**

- Ferry Makawimbang, Hernold, *Memahami dan Menghindari Perbuatan Merugikan Keuangan Negara dalam Tindak Pidana Korupsi dan Pencucian Uang*, Thafa Media, Yogyakarta, 2015.
- Hamzah, Andi, *Pemberantasan Korupsi Melalui Hukum Pidana Nasional dan Internasional*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012.
- Khairandy, Ridwan, *Pokok-Pokok Hukum Dagang Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014.
- Kurniawan, *Hukum Perusahaan Karakteristik Badan Usaha Berbadan Hukum dan Tidak Berbadan Hukum di Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014.
- Muladi, *Hak Asasi Manusia, Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Perpektif Hukum dan Masyarakat*, Refika Aditama, Bandung, 2005.
- Mustaqiem, *Hukum Keuangan Negara*, Buku Litera, Yogyakarta, 2017.
- Riawan Tjandra, W., *Hukum Keuangan Negara*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2004.

### **Jurnal**

- Muhammad Teguh Pangestu, "Tinjauan Yuridis Terhadap Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 417K/PidSus/2014 Ditinjau dalam Perspektif Hukum Perdata (Studi Kasus: PT Merpati Nusantara Airlines)", *Business Law Review Volume Two*, Business Law Community Faculty of Law Islamic University of Indonesia.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

### **Putusan Mahkamah Konstitusi**

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

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

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013.

### **Internet**

Pinos Permana Pinem, Problematika Unsur Kerugian Keuangan Negara terkait Perkara Tindak Pidana Korupsi yang Melibatkan BUMN, dalam [https://www.academia.edu/10162005/PROBLEMATIKA\\_UNSUR\\_KERUGIAN\\_KEUANGAN\\_NEGARA\\_TERKAIT\\_PERKARA\\_TINDAK\\_PIDANA\\_KORUPSI\\_YANG\\_MELIBATKAN\\_BUMN](https://www.academia.edu/10162005/PROBLEMATIKA_UNSUR_KERUGIAN_KEUANGAN_NEGARA_TERKAIT_PERKARA_TINDAK_PIDANA_KORUPSI_YANG_MELIBATKAN_BUMN), hlm. 2, diakses pada Selasa, 16 Oktober 2018, Pukul 10.00.

W. Riawan Tjandra, "Pemisahan Kekayaan Negara di BUMN", dikutip dalam <http://www.bpk.go.id/news/pemisahan-kekayaan-negara-di-bumn>, diakses pada Selasa, 16 Oktober 2018, Pukul 10.15.