

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut dengan BUMN) merupakan badan usaha yang didirikan negara dengan motif sosial maupun ekonomi.¹ BUMN dibagi menjadi 2 (dua) bentuk badan usaha, yaitu Perusahaan Perseroan (selanjutnya disebut dengan Persero) dan Perusahaan Umum (selanjutnya disebut dengan Perum). Pembentukan BUMN ini sebagai salah satu usaha pemerintah dalam mencapai tujuan dan cita-cita negara sebagaimana yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. BUMN sebagai perusahaan negara harus mematuhi prinsip-prinsip *good corporate governance* agar tercapainya kesejahteraan masyarakat sesuai dengan implementasi dari Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut dengan UUD NRI Tahun 1945), yaitu *“Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”*. Sebagai perusahaan milik negara, pengelolaannya diserahkan kepada pemerintah kemudian dipertanggungjawabkan kepada rakyat

¹Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Cetakan Kedua, Jakarta, BPHN Departemen Kehakiman RI, 1988, hlm. 41.

melalui Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut dengan DPR).² Pertanggungjawaban tersebut dilakukan karena modal yang ada pada BUMN berasal dari keuangan negara, oleh sebab itu rakyat wajib mengetahuinya.

BUMN adalah suatu perusahaan seluruh atau sebagian besar modal operasionalnya dimiliki oleh negara atau pemerintah yang berasal Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (selanjutnya disebut dengan APBN) dari kekayaan negara yang dipisahkan. Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut dengan UU BUMN), modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Kekayaan negara yang dipisahkan tersebut merupakan APBN untuk BUMN yang tidak sama dengan APBN yang ada pada keuangan negara, melainkan APBN pada keuangan BUMN itu sendiri dengan menggunakan prinsip perusahaan yang sehat.

Adanya penyertaan modal negara (selanjutnya disebut dengan PMN) berupa dana APBN untuk dialokasikan menjadi kekayaan negara yang dipisahkan dan selanjutnya akan dijadikan sebagai modal BUMN dan/atau Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut dengan PT) lainnya. Berdasarkan Pasal 4 ayat (2) UU BUMN, PMN pada BUMN bersumber dari APBN, kapitalitas cadangan, dan sumber lainnya akan digunakan untuk pendirian atau penyertaan pada BUMN. Pendirian atau penyertaan pada BUMN tersebut dapat dilihat pada Pasal 5

²Janus Sidabalok, *Analisis terhadap Pengaturan Peran Perusahaan dalam Pembangunan Ekonomi Nasional di Indonesia*, Bandung, Nuansa Aulia, 2012, hlm. 42.

Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut dengan PP No. 44 Tahun 2005) bahwasannya negara dapat melakukan PMN salah satunya pada BUMN atau PT yang didalamnya telah terdapat saham milik negara. Dapat diartikan terjadi suatu penambahan PMN ke dalam suatu BUMN dan PT.

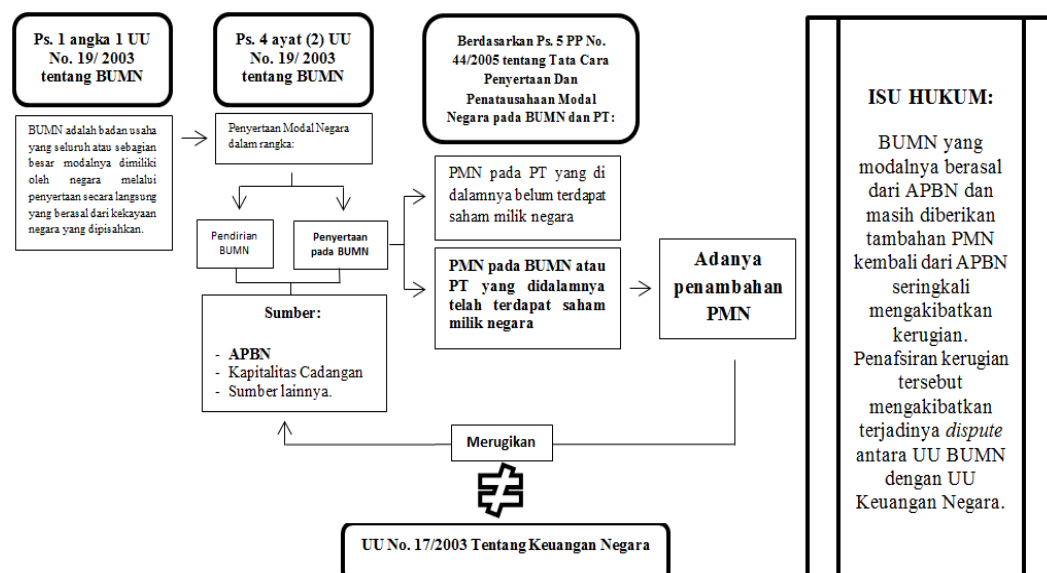
Akan tetapi BUMN yang modalnya berasal dari APBN dan masih diberikan tambahan PMN kembali dari APBN seringkali mengakibatkan kerugian. Kerugian tersebut yang menjadikan permasalahan, karena kerugian tersebut bisa saja termasuk kedalam kerugian keuangan BUMN atau justru kerugian pada keuangan negara. Sebab menurut UU BUMN bahwasanya modal BUMN berbeda dengan APBN yang ada pada keuangan negara, jadi dapat ditafsirkan bahwa keuangan yang ada pada BUMN berbeda dengan keuangan yang ada pada kekayaan negara sehingga apabila BUMN mengalami kerugian maka kerugian tersebut menjadi kerugian BUMN. Sedangkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut dengan UU Keuangan Negara) menafsirkan bahwa modal BUMN sama dengan APBN yang ada pada keuangan negara, jadi dapat ditafsirkan bahwa keuangan yang ada pada BUMN sama dengan keuangan yang ada pada kekayaan negara sehingga apabila BUMN mengalami kerugian maka kerugian tersebut menjadi kerugian negara.

Terjadi penafsiran yang berbeda antara UU BUMN dengan UU Keuangan Negara dalam mengartikan suatu keuangan negara. Untuk itu diperlukan pengujian secara materil berupa *Judicial Review*, yaitu menguji peraturan antar

undang-undang atau terhadap norma hukum yang dianggap melanggar hak-hak konstitusional warga negara agar antar undang-undang dengan UUD NRI Tahun 1945 tidak terjadi inkonsistensi, sehingga antara UU BUMN dengan UU Keuangan Negara serasi menyatakan bahwa keuangan yang ada pada BUMN termasuk kedalam keuangan negara sebagaimana yang dimaksud dalam UU Keuangan Negara dan sesuai dengan falsafah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dari latar belakang tersebut maka dipilih judul “Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara terhadap Penambahan Penyertaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara yang sudah terdapat saham milik negara”. Adapun kerangka berpikir dari latar belakang ini sebagai berikut:

Bagan 1.1.
Isu Hukum pada PMN di BUMN



*Bagan dibuat oleh Penulis.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang dijabarkan dalam latar belakang diatas, maka selanjutnya dapat dirumuskan beberapa masalah sebagai berikut:

1.2.1. Bagaimana pengaturan dan mekanisme penyertaan modal negara dari APBN pada BUMN?

1.2.2. Bagaimana penambahan penyertaan modal negara pada BUMN yang sudah terdapat saham milik negara apabila mengakibatkan kerugian?

1.3. Tujuan Penulisan

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka selanjutnya dapat dirumuskan tujuan penulisan sebagai berikut:

1.3.1. Untuk mengetahui bagaimana pengaturan dan mekanisme penyertaan modal negara dari APBN pada BUMN.

1.3.2. Untuk mengetahui bagaimana penambahan penyertaan modal negara pada BUMN yang sudah terdapat saham milik negara apabila mengakibatkan kerugian.

1.4. Kegunaan Penulisan

Kegunaan yang didapat atas penelitian ini diantaranya terdapat kegunaan teoritis dan kegunaan praktis.

1.4.1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis skripsi ini diharapkan mampu memberikan masukan terhadap perkembangan ilmu pengetahuan dan terhadap perkembangan kepustakaan yang terkait dengan substansi hukum.

1.4.2. Kegunaan Praktis

Adapun kegunaan lain yang dilakukan pada penelitian ini yaitu dengan tujuan praktis. Manfaat secara praktis adalah sebagai alat atau instrumen dalam mengkaji dan menganalisis fenomena-fenomena yang timbul dan berkembang dalam masyarakat, bangsa, dan negara.³ Dalam penulisan ini dilakukan untuk mengkaji APBN terhadap penambahan PMN pada BUMN yang sudah terdapat saham milik negara.

1.5. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan, tidak ditemukannya judul yang sama dengan judul tersebut. Namun ada beberapa pembahasan yang menyangkut topik permasalahan yang sama, diantaranya yaitu:

Tabel 1.1.
Keaslian Penelitian

No.	Jenis Penulisan	Pengarang/ Judul	Pokok Pembahasan	Perbedaan
1.	Skripsi	Rizky Chairunisya Ramadhani. 2015. <i>Analisis</i>	Rumusan Masalah: 1. Bagaimanakah pengelolaan keuangan yang dilakukan oleh BUMN Persero?	Pada skripsi ini lebih berfokus pada fungsi BPK yang tugasnya sebagai pengawas

³Salim, HS., *Perkembangan Teori dalam Ilmu Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2010, hlm. 18.

		Yuridis terhadap Fungsi Pengawasan Pengelolaan Keuangan BUMN oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara.	2. Bagaimanakah kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dalam pemeriksaan keuangan BUMN Persero? 3. Bagaimanakah fungsi pengawasan pengelolaan keuangan BUMN oleh Badan Pemeriksa Keuangan?	dan pengelola keuangan BUMN.
2.	Skripsi	Siti Hardianti Rahman. 2014. <i>Analisis Hukum terhadap Kedudukan Keuangan Negara dalam Penyertaan Modal Negara di PT. Garuda Indonesia, Tbk.</i> Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.	Rumusan Masalah: 1. Bagaimana kedudukan Keuangan Negara dalam penyertaan modal Negara di PT. Garuda Indonesia Tbk? 2. Bagaimana implikasi kedudukan Keuangan Negara dalam penyertaan modal Negara di PT. Garuda Indonesia, Tbk.?	Pada skripsi ini lebih berfokus pada PMN hanya pada 1 (satu) BUMN, yaitu PT. Garuda Indonesia, Tbk..
3.	Tesis	Kusmono. 2008. <i>Tanggung Jawab Direksi Persero pada Pengelolaan Penyertaan Modal</i>	Rumusan Masalah: 1. Bagaimana batasan mengenai kekayaan negara yang dipisahkan pada modal Persero? 2. Apakah kerugian persero merupakan kerugian negara?	Pada tesis ini membahas tentang pertanggungjawaban dari Direksi Persero apabila merugikan PMN.

		<i>Negara dalam hal terjadi Kerugian. Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara Medan.</i>	3. Bagaimana ketentuan perundang-undangan mengatur tentang tanggung jawab hukum Direksi Persero apabila persero mengalami kerugian dalam transaksi bisnis?	
--	--	--	--	--

*Tabel dibuat oleh Penulis.

1.6. Metode Penelitian

Metode penelitian yang didapat atas penelitian ini diantaranya terdiri dari jenis penelitian, pendekatan penelitian, sumber bahan hukum, teknik pengumpulan bahan hukum, dan analisis bahan hukum.

1.6.1. Jenis Penelitian

a. Dari Sudut Tujuannya

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu suatu jenis penelitian hukum yang diperoleh dari studi kepustakaan, dengan menganalisis suatu permasalahan hukum melalui peraturan perundang-undangan, literatur-literatur dan bahan-bahan referensi lainnya. Oleh sebab itu dibutuhkan kemampuan untuk mengidentifikasi masalah hukum, melakukan penalaran hukum, menganalisis masalah yang dihadapi dan kemudian memberikan pemecahan masalah tersebut.⁴ Dalam

⁴Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada, 2005, hlm. 60.

penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif agar dapat menghasilkan kajian hukum sehingga dapat menemukan jalan keluar dari permasalahan hukum yang sedang diteliti yaitu menganalisis APBN yang ada pada BUMN.

b. Dari Sudut Penerapannya

Jenis penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini dari sudut penerapannya akan berfokus pada rumusan masalah atau isu hukum yang sedang dihadapi.

1.6.2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan yaitu dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*). Pendekatan ini dilakukan dengan melihat semua peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi. Pendekatan perundang-undangan ini misalnya dilakukan dengan mempelajari kesesuaian antara Undang-Undang Dasar dengan undang-undang, atau antara undang-undang yang satu dengan undang-undang yang lain, dan sebagainya.

1.6.3. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan untuk pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini diantaranya terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer berasal dari perundang-undangan, seperti:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297);
3. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286);
4. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3874);
5. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);
6. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Lembaran Negara Republik

Indonesia Tahun 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4654);

7. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400);
8. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756);
9. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4962);
10. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2015 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2016 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 278, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5767);

11. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Penetapan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1969 tentang Bentuk-bentuk Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1969 Nomor 16, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2890) menjadi Undang-undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1969 Nomor 40, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2904);
12. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2015 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2016
13. Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 116, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4555);
14. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 325, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6006);

15. Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1983 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan Perseroan (Persero) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1983 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3246);
16. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1998 tentang Perusahaan Perseroan (Persero) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 15, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3731);
17. Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1998 tentang Perusahaan Umum (Perum) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 16, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3732);
18. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2000 tentang Perusahaan Jawatan (Perjan) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 12, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3928).

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berasal dari buku-buku termasuk skripsi, tesis, dan disertasi hukum dan jurnal-jurnal hukum yang diperoleh dengan studi kepustakaan, serta pengumpulan bahan hukum

melalui literatur dan dokumen lain yang berkaitan dengan permasalahan yang ada.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier seperti jurnal ilmiah, kamus hukum, dan bahan-bahan lain yang sesuai serta dapat digunakan dalam penyusunan skripsi ini.

1.6.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum ini digunakan untuk menjawab isu hukum yang ada dalam permasalahan dalam mendefinisikan keuangan negara apabila mengakibatkan kerugian.

a. Bahan Hukum Primer

Pengumpulan bahan hukum primer dilakukan dengan cara studi kepustakaan hukum, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.

b. Bahan Hukum Sekunder

Pengumpulan bahan hukum sekunder dengan melakukan kajian kepustakaan dan penelusuran yang berkaitan dengan hasil penelitian, seperti studi kepustakaan dan pengumpulan bahan hukum melalui literatur atau dokumen lain.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier berasal dari dokumen yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

1.6.5. Analisis Bahan Hukum

Adapun analisis bahan hukum yang digunakan untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul. Pada penelitian ini menggunakan metode analisis kualitatif, yaitu bahan hukum diperoleh kemudian disusun secara sistematis dan selanjutnya dianalisis secara kualitatif yang mencapai kejelasan masalah yang akan dibahas dan hasilnya dituangkan dalam bentuk skripsi.

1.7. Sistematika Penulisan

Dalam menghasilkan penulisan yang baik, maka pembahasannya harus diuraikan secara sistematis. Untuk memudahkan penulisan skripsi ini, maka diperlukan adanya sistematika penulisan yang teratur yang terbagi dalam bab-bab yang saling berangkaian satu sama lain. Adapun sistematika penulisan dalam skripsi ini adalah:

BAB I: Berisikan Pendahuluan, yang merupakan pengantar yang di dalamnya terurai mengenai Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penulisan, Kegunaan Penulisan, Keaslian Penelitian, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

- BAB II: Berisikan tinjauan pustaka tentang penyertaan modal negara pada Badan Usaha Milik Negara, yang di dalamnya terurai mengenai Pengertian dan Bentuk-bentuk Badan Usaha Milik Negara, Penyertaan modal negara pada Badan Usaha Milik Negara, Pengertian Keuangan Negara, dan Pengertian Kerugian Negara.
- BAB III: Berisikan hasil penelitian dan pembahasan terhadap rumusan masalah tentang analisis penyertaan modal negara pada Badan Usaha Milik Negara, yang di dalamnya terurai mengenai Pengaturan dan Mekanisme Penyertaan Modal Negara, dan Analisis Penambahan Penyertaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara yang sudah terdapat saham milik negara apabila mengakibatkan kerugian.
- BAB IV: Berisikan Penutup, yang di dalamnya terurai mengenai Kesimpulan dan Saran.