

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Badan Usaha Milik Negara atau BUMN yaitu salah satu badan usaha yang dapat berbentuk perusahaan yang dapat dimiliki oleh negara. BUMN adalah “badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”. Payung hukum dari keberadaan BUMN ini yaitu diatur dalam “Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN” (selanjutnya disebut Undang-Undang BUMN). Di dalam aturan “Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2005 Tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran BUMN Pasal (4) dan (5) menjelaskan bahwasanya Pendirian BUMN ditetapkan dengan peraturan pemerintah dan pendiriannya meliputi pembentukan perum atau persero baru, perubahan bentuk unit instansi pemerintah menjadi BUMN, perubahan bentuk badan hukum BUMN, dan pembentukan BUMN sebagai akibat dari peleburan persero dan perum”. Sehingga di dalam hal pendirian BUMN ini dapat dilakukan dengan mengalihkan unit instansi pemerintah yang dapat menjadi BUMN, maka di dalam suatu peraturan pemerintah ini yang dapat memuat ketentuan bahwa seluruh atau sebagian yang dilakukan dalam suatu kekayaan, hak dan kewajiban unit instansi pemerintah tersebut ini nantinya dapat beralih menjadi kekayaan, hak dan dapat beralih menjadi kewajiban BUMN yang dapat didirikan.

Problematika utama dalam pengelolaan BUMN yaitu berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur terkait BUMN itu sendiri. Problematika tersebut yaitu adanya disharmonisasi antar peraturan perundang-undangan terkait pola pengawasan pada BUMN tersebut, utamanya pada pengelolaan keuangan. Namun, permasalahan tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan tersebut, tidak dapat dilakukan upaya uji materi (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi, hal tersebut dikarenakan Mahkamah Konstitusi ini dapat menyatakan bahwasannya undang-undang tidak dapat dilakukan dengan di uji dengan undang-undang lainnya karena hal ini posisinya adalah setara atau sama. Akan tetapi, di dalam undang-undang yang dapat dijadikan dasar pengujian tersebut bisa berbalik menjadi obyek terhadap suatu pengujian.¹

Adanya konflik aturan (*conflict of norm*) pada peraturan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan berawal dari adanya perbedaan pemahaman terkait adanya suatu konsep kekayaan negara yang mana dapat dipisahkan dalam keuangan milik negara dan keuangan milik perusahaan dalam kategori BUMN yang saling bertentangan. Dalam “Undang-Undang BUMN pada Pasal 2 ayat (1) huruf b menegaskan bahwa maksud dan tujuan didirikannya BUMN adalah salah satunya untuk mengejar keuntungan”. Namun, terkait di dalam pasal tersebut memberikan penjelasan bahwasannya suatu maksud dan tujuan yang dilakukan oleh suatu Persero adalah untuk dapat mengejar keuntungan yang dilakukan, akan tetapi di dalam hal-hal tertentu ini dapat berfungsi untuk dapat melakukan pelayanan umum, Persero tersebut dapat diberikan tugas secara khusus dengan

¹ Yudho Taruno Muryanto, *Tata Kelola BUMD (Konsep, Kebijakan, Dan Penerapan Good Corporate Governance)*, Malang, Intrans Publishing, 2017, hlm. 78.

dapat memperhatikan suatu prinsip-prinsip yang dilakukan dalam pengelolaan perusahaan yang bersaing secara sehat.

Dengan demikian, penugasan pemerintah tersebut harus dapat melakukan dengan disertai adanya suatu pembiayaannya (kompensasi) berdasarkan suatu prinsip atau yang dilakukan dalam suatu perhitungan bisnis atau komersial, sedangkan untuk Perum ini maka yang dilakukan dalam tujuannya menyediakan barang dan jasa tersebut untuk kepentingan umum, sehingga di dalam suatu pelaksanaannya harus dapat memperhatikan prinsip-prinsip yang dilakukan dalam suatu pengelolaan perusahaan yang sehat. Kemudian pada Pasal 4 ayat (1) menyatakan “*Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan*”. Pasal tersebut mendefinisikan frasa “dipisahkan” yaitu “pemisahan kekayaan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN yang mana pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, melainkan didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat”. Hal tersebut mengartikan bahwasannya BUMN digambarkan sebagai badan usaha yang dikelola secara swasta, dan bukan secara negeri. Karena apabila BUMN dikelola dengan berpedoman pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat, maka artinya secara hukum privat berlaku pula ketentuan pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut Undang-Undang PT).

Disisi lain, “Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut Undang-Undang Keuangan Negara)” sebagai pengatur serta payung hukum dari konsep kekayaan negara, yang menjelaskan

pengertian dari keuangan negara tersebut yang berdasarkan “Pasal 1 angka 1 yang menyatakan merupakan semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik yang berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”. Kemudian pada Pasal 2 dijabarkan apa yang menjadi kriteria dari keuangan negara tersebut, yaitu pada huruf g yang menyatakan *“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”*. Lalu pada Pasal 2 huruf i yang menyatakan *“kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah”*. Undang-Undang Keuangan Negara pada Pasal 11 menegaskan bahwa APBN merupakan wujud dari pengelolaan keuangan negara. Sehingga artinya, didalam Undang-Undang Keuangan Negara mengakui bahwa Perusahaan Negara adalah milik Negara, bukan swasta.

Dengan demikian, Undang-Undang Keuangan Negara mengakui bahwa BUMN merupakan badan usaha yang berstatus milik Negara. Sedangkan, pada “Undang-Undang BUMN mengakui bahwa Perusahaan BUMN adalah badan usaha yang berstatus swasta, karena sebagai badan hukum privat artinya tunduk pada Undang-Undang PT”. Sehingga dengan hal tersebut menimbulkan adanya perbedaan pemahaman dan terjadilah tumpang tindih peraturan perundang-undangan yang mana hal tersebut dapat berdampak pada adanya ketidakpastian hukum bagi para pihak yang terlibat dalam pengelolaan keuangan negara.

Dampak yang signifikan adalah apabila suatu BUMN dikelola secara negeri dan jika terjadi kerugian pada badan usaha tersebut, maka hal tersebut bisa menimbulkan suatu peristiwa pidana yang dalam hal ini adalah tindak pidana korupsi. Sedangkan, apabila suatu BUMN dikelola dengan berpedoman kepadasuatu prinsip-prinsip yang dilakukan dalam tata kelola perusahaan yang sehat, maka hal ini akan tunduk pada Undang-Undang PT.

Menurut Prinsip Pertanggungjawaban dan Kemampuan Pengurus (*Fiduciary Duties*), apabila dalam melaksanakan tugasnya yaitu “pengurus perseroan dapat terbukti telah melanggar dalam salah satu atau beberapa rambu seperti memiliki adanya suatu iktikad buruk terhadap perseroan, atau ternyata dalam kemampuannya (*skill*) rendah/tidak memadai dan/atau sembrono/kurang hati-hati yang dilakukan dalam menjalankan tugas, yang mana hal tersebut dilakukan dalam kesemuanya itu dan dapat mengakibatkan perseroan mengalami kerugian, maka terhadap anggota pengurus yang bersangkutan dapat dituntut untuk bertanggungjawab penuh, termasuk dengan harta pribadinya, untuk menutupi kerugian yang dialami perseroan”.² Artinya adalah bahwa kerugian yang terjadi pada suatu perusahaan adalah murni kerugian dari perusahaan tersebut dan bukan termasuk merugikan keuangan negara.

²Muchyar Yara, “Prinsip-Prinsip Sistem Perseroan Terbatas Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Nomor 3, Juni 1995, hlm. 240.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan dengan latar belakang permasalahan yang telah di paparkan tersebut, maka hal ini dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan pengelolaan keuangan negara pada BUMN ?
2. Bagaimana pengaturan pengawasan keuangan negara pada BUMN ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan dengan suatu rumusan permasalahan diatas tersebut, maka dapat dikemukakan tujuan di dalam penelitian ini yaitu:

1. Untuk menganalisis pengaturan pengelolaan keuangan negara pada BUMN.
2. Untuk menganalisis pengaturan pengawasan keuangan negara pada BUMN.

1.4 Kegunaan Penelitian

Dari tujuan penelitian diatas, maka hal ini dapat diharapkan penulisan dan pembahasan ini dilakukan pada penelitian ini nantinya dapat memberikan kegunaan, baik yang dilakukan secara teoritis maupun yang dilakukan secara praktis bagi penulis maupun bagi pembaca, antara lain:

1. Kegunaan Teoritis

Hasil yang di lakukan dari penelitian ini nantinya dapat diharapkan dapat memberikan kontribusi sebagai bahan kajian lanjutan. Selain itu, diharapkan dapat sebagai penambah wawasan dan pengetahuan, sumber informasi, maupun pemahaman mengenai pengaturan pengelolaan dan pengawasan keuangan negara pada BUMN.

2. Kegunaan Praktis

Hasil yang dilakukan dari penelitian ini nantinya dapat diharapkan dapat menjadi acuan dalam pengaturan terkait pengelolaan dan pengawasan keuangan negara pada BUMN, sehingga dapat mengatasi problematika *conflict of norm* pada peraturan perundang-undangan terkait pengawasan dan pengelolaan keuangan negara terhadap BUMN. Selain itu, juga diharapkan dapat memberikan sumbangsih berupa pemikiran hukum terhadap BUMN.

1.5 Keaslian Penelitian

Terdapat beberapa dalam penelitian yang dilakukan terdahulu yang mana dapat memiliki tema yang sama, namun memiliki fokus pembahasan yang berbeda, dan tentu saja penelitian yang sedang ditulis saat ini memiliki fokus pembahasan yang berbeda dari penelitian-penelitian terdahulu dan belum pernah ditulis sebelumnya. Sehingga, nantinya dapat terlihat jelas bahwasannya di dalam suatu penelitian yang dilakukan saat ini bukan yang dilakukan dalam pengulangan atau yang dilakukan secara duplikasi dari suatu kajian atau penelitian yang telah ada. Hal tersebut dapat ditelaah dari judul-judul maupun isu pembahasan dari penelitian sebelumnya yang disajikan dalam bentuk tabel, sehingga agar lebih memudahkan untuk mengetahui perbedaannya, serta dapat memperlihatkan keaslian dari penelitian saat ini dengan penelitian sebelumnya, yaitu sebagai berikut :

Tabel 1.1 : Keaslian Penelitian

NO	KETERANGAN	URAIAN
1.	Penelitian Terdahulu	Antonius Eko Haryono

	Judul	Analisis Tingkat Kesehatan Keuangan Perusahaan BUMN
	Perbedaan	Penelitian yang sedang ditulis saat ini berfokus pada pengawasan dan pengelolaan keuangan negara terhadap BUMN. Sedangkan, penelitian milik Antonius Eko Haryono berfokus pada tingkat kesehatan keuangan BUMN pada Perum Jasa Tirta II tahun 2001-2004.
2.	Penelitian Terdahulu	Reza Prayoga
	Judul	“Analisis Kinerja Keuangan Pt Pegadaian (Persero) Berdasarkan Kepmen BUMN Nomor Kep-100/Mbu/2002”
	Perbedaan	Penelitian yang sedang ditulis saat ini berfokus pada pengawasan dan pengelolaan keuangan negara terhadap BUMN. Sedangkan, penelitian milik Reza Prayoga berfokus pada “rasio likuiditas pada PT Pegadaian (Persero) berdasarkan KEPMEN BUMN Nomor KEP-100/MBU/2002”
3.	Penelitian Terdahulu	Muhammad Ridha
	Judul	“Analisis Rasio Keuangan Dalam Menilai Kinerja keuangan BUMN”
	Perbedaan	Penelitian yang sedang ditulis saat ini berfokus pada pengawasan dan pengelolaan keuangan negara

		terhadap BUMN. Sedangkan, penelitian milik Muhammad Ridha berfokus pada kinerja keuangan “PT. Perkebunan Nusantara III tahun 2010-2014”
--	--	---

1.6 Metode Penelitian

Agar penelitian karya ilmiah ini dapat dengan berjalan secara baik dan dapat nantinya dilakukan suatu pertanggungjawaban yang dilakukan secara ilmiah maka untuk mendukung hal tersebut penelitian ini nantinya dapat menggunakan suatu metode penyusunan sebagai berikut:

1.6.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian hukum normatif. Penelitian ini menitikberatkan pada konsep-konsep yang kemudian dapat dikembangkan atas dasar dalam suatu doktrin-doktrin yang dapat dianut dan menggunakan studi dalam kepustakaan Penelitian ini yang mana lebih mengutamakan pada penggunaan data secara sekunder, serta data primer hanya sebagai data yang dilakukan secara pendukung dari data sekundernya.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Penelitian hukum ini nantinya dapat menggunakan suatu Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*) dan menggunakan suatu Pendekatan Kasus (*Case Approach*).

- a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Penelitian ini dapat dilakukan dengan menelaah suatu peraturan perundang-undangan yang mana dapat berhubungan dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Pendekatan ini nantinya dapat bertujuan untuk mengetahui adanya suatu kelemahan dari suatu peraturan perundang-undangan yang dapat digunakan di dalam mengatur pengawasan maupun yang dilakukan di dalam pengelolaan keuangan negara terhadap BUMN.

b. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Penelitian ini dapat dilakukan dengan cara menelaah pada suatukasus-kasus yang mana dapat berkaitan dengan pengawasan dan pengelolaan BUMN, yang mana kasus tersebut nantinya telah menjadi suatu putusan yang dilakukan oleh suatu pengadilan yang manatelah mempunyai kekuatan hukum tetap. Pendekatan kasus ini menggunakan “Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013” yang akan ditelaah untuk DAPAT menjadi referensi terhadap suatuisu hukum yang sedang diteliti saat ini yaitu pengaturan pengawasan dan pengelolaan BUMN. Yang menjadi kajian pokok dalam pendekatan kasus ini adalah ratio decidendi atau reasoning yaitu pertimbangan Majelis Hakim untuk sampai kepada suatu putusan yang in kracht.

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Penelitian yang digunakan ini dilakukan dengan menggunakan suatu sumber-sumber bahan hukum yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan yang secara resmi atau risalah di dalam pembuatan undang-undang.³ Bahan hukum primer tersebut yang digunakan dalam penelitian ini yaitu :

- 1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara;
- 2) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas;
- 3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- 4) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan-bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan dalam mengenai bahan hukum primer. Bahan penelitian hukum sekunder ini dapat meliputi yaitu buku-buku literatur hukum, maupun jurnal-jurnal hukum.⁴ Selain itu, juga menggunakan doktrin para ahli, hasil

³Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, PT Kharisma Putra Utama, 2016, hlm.181.

⁴*Ibid*, hlm.181.

penelitian, dan hasil karya ilmiah dari para sarjana, serta artikel, tesis, skripsi atau laporan penelitian terdahulu.

c. **Bahan Hukum Tersier**

Bahan yang manadapat memberikan petunjuk maupun yang memberikan suatu penjelasan terhadap bahan hukum primer dan terhadap bahan hukum sekunder. Dalam penelitian ini, yaitu menggunakan bahan hukum tersier yaitu kamus hukum dan kamus bahasa-bahasa untuk mencari istilah-istilah guna menjelaskan hal-hal yang tercantum dalam bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

a. **Bahan Hukum Primer**

Pengumpulan bahan hukum primer ini dilakukan dengan cara studi kepustakaan hukum dan dilakukan dengan suatu peraturan perundang-undangan yang mana dapat berkaitan dengan suatu pengawasan dan pengelolaan BUMN.

b. **Bahan Hukum Sekunder**

Pengumpulan bahan hukum sekunder dilakukan dengan cara mengumpulkan buku-buku literatur hukum, maupun jurnal-jurnal hukum. Gagasan hukum didapatkan dari konsep, opini, teori, asas, maupun doktrin-doktrin dari para ahli. Serta didapatkan dari hasil karya ilmiah, artikel, tesis, dan skripsi atau laporan penelitian terdahulu.

c. Bahan Hukum Tersier

Pengumpulan bahan hukum sekunder dilakukan dengan cara menelaah pustaka, baik yang dilakukan secara manual maupun yang dilakukan secara *online* melalui dengan internet.

1.6.5 Analisa Bahan Hukum

Dalam suatu penelitian ini, biasanya dilakukan setelah bahan-bahan hukum yang terkumpul, maka di dalam bahan-bahan hukum tersebut kemudian nantinya dapat di analisis untuk dapat mendapatkan konklusi terkait dengan suatu isu hukum yang sedang diteliti. Langkah-langkah yang akan harus dilakukan di dalam penelitian hukum ini antara lain :⁵

- a. Mengidentifikasi terkait dengan suatu fakta-fakta hukum yang mengenai hal-hal yang dilakukan secara tidak relevan di dalam menetapkan dalam isu hukum yang sedang diteliti;
- b. Mengumpulkan semua bahan-bahan hukum yang mempunyai kaitan dengan isu hukum yang sedang diteliti, serta mengumpulkan bahan-bahan yang non hukum;
- c. Menelaah permasalahan yang dikumpulkan lalu dibahas dan diajukan dalam penelitian;
- d. Menarik kesimpulan permasalahan yang ada dalam bentuk argumentasi;
- e. Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah ada didalam kesimpulan.

⁵*Ibid*, hlm. 171

1.7 Sistematika Penulisan

Penelitian yang dilakukan ini disusun di dalam 4 (empat) bab dan setiap bab terdiri dari beberapa sub bab yang dapat menyajikan materi yang kemudian nantinya akan dibahas di dalam penulisan penelitian. Sehingga penelitian tersebut agar menjadi terarah dan lebih mudah untuk dapat dipahami, maka hal ini dapat disusun secara sistematis yaitu sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini, penulis mencantumkan sub bab yang mana dapat terdiri dari latar belakang, rumusan permasalahan, tujuan penulisan, kegunaan penulisan yang dilakukan secara teoritis maupun yang dilakukan secara praktis, serta metode penelitian yang terdiri dari jenis penelitian, pendekatan penelitian, sumber bahan hukum, teknik pengumpulan bahan hukum, dan juga terdiri dari analisa bahan hukum.

BAB II KAJIAN PUSTAKA

Dalam bab ini berisi mengenai uraian teori, konsep, asas, norma, maupun doktrin yang relevan dengan isu yang sedang diteliti saat ini yaitu konsep pengawasan dan pengelolaan keuangan negara terhadap BUMN, baik yang bersumber dari buku, karya ilmiah, peraturan perundang-undangan, maupun dari sumber lainnya.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini berisi mengenai analisis terhadap rumusan permasalahan yang telah ditentukan dengan menggunakan kajian pustaka sebagaimana yang telah diuraikan di dalam Bab II.

BAB IV PENUTUP

Dalam bab ini berisi sub bab yang terdiri dari kesimpulan dan saran. Kesimpulan berisi mengenai ringkasan atau garis besar dari hasil analisis terhadap rumusan permasalahan yang sedang dikaji. Sedangkan, saran berisi mengenai solusi atas permasalahan hukum yang sedang dikaji.