



**TINJAUAN TERHADAP PEMAKNAAN KEKAYAAN NEGARA YANG  
DIPISAHKAN PADA BUMN DAN AKIBAT HUKUM YANG TIMBUL  
PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 48/PUU-XI/2013**

**Lala Taprisa Paksi Nurfaahmi\*, Henny Juliani, Nabitatus Sa'adah**  
Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro  
E-mail : [lalataprisapn@gmail.com](mailto:lalataprisapn@gmail.com)

**Abstrak**

Kekayaan negara yang dipisahkan merupakan bentuk penyertaan modal negara yang diberikan kepada BUMN. Pelaksanaan penyertaan modal negara tersebut menuai permasalahan terkait pemaknaan kekayaan negara yang dipisahkan karena tidak harmonisnya peraturan perundang-undangan satu dengan yang lainnya. Berdasarkan hal tersebut, pemaknaan kekayaan negara yang dipisahkan menjadi berbeda. Undang-Undang Keuangan Negara beranggapan bahwa keuangan negara yang berada dalam BUMN masih menjadi keuangan negara dan tunduk pada hukum publik, sedangkan Undang-Undang BUMN menyebutkan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan tersebut merupakan keuangan BUMN yang tunduk pada hukum privat. Akibat hukum yang timbul atas disharmonisasi tersebut yaitu pengawasan keuangan BUMN dilakukan oleh BPK (Badan Pemeriksa Keuangan), masuknya kebijakan negara pada kebijakan direksi serta ketidakjelasan kualifikasi kerugian negara yang dapat diterapkan pada BUMN atas kerugian perusahaan yang dialaminya.

Kata kunci : Kekayaan Negara Yang Dipisahkan; Keuangan Negara; BUMN

**Abstract**

*Separated state wealth is a form of state capital participation given to State Owned Enterprises (SOEs). The implementation of the state capital participation causes problem related to the meaning of separated state wealth because of the non-harmonization of laws and regulations with each other. Based on this, the meaning of separated state wealth is different. The State Finance Law assumes that state finances in SOEs are still state finances and subject to public law, while the BUMN Law states that the separated state finances are finance's state-owned enterprises that are subject to private law. The legal consequences arising from the disharmony, namely supervision of state-owned finances carried out by the BPK (Supreme Audit Agency), the inclusion of state policies on the policies of the board of directors and the unclear qualifications of state losses that can be applied to SOEs for losses suffered by companies.*

*Keywords : Separated State Wealth; State Finances; State Owned Enterprises*

**I. PENDAHULUAN**

Pembukaan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan negara untuk memajukan kesejahteraan umum. Salah satu wujud untuk memajukan kesejahteraan umum adalah dengan pembangunan dan perekonomian nasional. Hal tersebut

didukung dengan konsep *welfare state* yang dianut oleh negara Indonesia. Konsep *welfare state* mengajarkan tentang peranan negara yang lebih luas, tidak hanya sebagai penjaga malam melainkan juga sebagai *an agency of service* atau

yang memberikan pelayanan kepada masyarakat<sup>1</sup>.

Apabila dilihat dari perspektif ekonomi, konsepsi *welfare state* menganggap negara dijalankan dengan tujuan untuk mensejahterakan seluruh rakyatnya, yang dalam praktek ditandai dengan masuknya negara dalam kegiatan perekonomian rakyatnya<sup>2</sup>. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 secara eksplisit mengatur mengenai masuknya negara dalam kegiatan perekonomian. Hal tersebut diatur pada BAB XIV tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial Pasal 33 ayat (2) dan Pasal 33 ayat (3). Pasal di atas menunjukkan adanya campurtangan negara terhadap kegiatan perekonomian di Indonesia.

Badan usaha milik negara (BUMN) merupakan wujud dari campurtangan negara dalam perekonomian Indonesia. Oleh karena itu, negara memiliki kewajiban untuk melakukan beberapa fungsi, salah satunya fungsi pengelolaan<sup>3</sup>. Fungsi pengelolaan oleh negara tersebut dilakukan dengan adanya penyertaan modal dari negara kepada BUMN melalui kekayaan negara yang dipisahkan. Masuknya penyertaan modal negara ke dalam BUMN dari kekayaan

negara yang dipisahkan tersebut dalam perkembangannya menimbulkan polemik di masyarakat. Terutama terkait dengan pemaknaan kekayaan negara yang dipisahkan berdasarkan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Undang-Undang Keuangan Negara). Secara *a contrario* Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN (Undang-Undang BUMN) mengatur prinsip-prinsip yang berbeda dengan ketentuan dalam Undang-Undang Keuangan Negara<sup>4</sup>.

Pasal 1 angka 10 dan Pasal 4 Undang-Undang BUMN menegaskan bahwa modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Kata dipisahkan tersebut berarti pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat. Berdasarkan hal tersebut, kekayaan negara yang dipisahkan dianggap masuk ke dalam ranah hukum privat. Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 2 Undang-Undang Keuangan Negara, kekayaan negara yang dipisahkan merupakan bagian dari ruang lingkup pengelolaan keuangan negara yang masuk ke dalam ranah hukum publik. Tarik menarik antara hukum publik dan hukum privat tersebut masih menjadi permasalahan.

---

<sup>1</sup> Merdiansa Papatungan, "Diskursus Kewenangan Audit BPK Terhadap Keuangan BUMN (Perseroan) Pasca Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013", *Mimbar Hukum*, Volume 29, Nomor 3, Oktober 2017, halaman 432.

<sup>2</sup> Merdiansa Papatungan, *Loc.cit.*

<sup>3</sup> Putusan Mahkamah Agung Nomor.21 P/HUM/2017

---

<sup>4</sup> Alfin Sulaiman, *Keuangan Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Dalam Perspektif Ilmu Hukum*, (Bandung: PT.Alumni, 2011), halaman 3

Selain perbedaan makna kekayaan negara yang dipisahkan pada Undang-Undang Keuangan Negara dengan Undang-Undang BUMN, terdapat ketidaksinkronan perumusan pengertian keuangan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Keuangan Negara dengan Pasal 23 ayat (1) UUD NRI 1945. Pasal 23 ayat (1) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa keuangan negara adalah APBN. Ketentuan pada pasal tersebut menegaskan bahwa batasan hukum pengelolaan keuangan negara adalah sebagaimana yang diatur pada Undang-Undang APBN, karena secara yuridis-konstitusional frasa “sebagai wujud” menunjukkan bahwa APBN merupakan satu-satunya wujud keuangan negara<sup>5</sup>, sedangkan dalam Undang – Undang Keuangan Negara menjelaskan bahwa keuangan negara tidak hanya meliputi APBN. Kondisi definisi keuangan yang tidak linear tersebut dapat mempengaruhi pelaksanaan pengelolaan BUMN. Selain persoalan di atas, terdapat persoalan terkait dengan adanya Pasal 2 huruf g dan huruf i Undang – Undang Keuangan Negara yang dianggap memperluas makna keuangan negara sehingga tidak sinkron dengan apa yang dimaksudkan Pasal 23 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Hal tersebut yang menjadi dasar pengajuan *Judicial Review* oleh pemohon yaitu *Center for Strategic Studies University of Indonesia* (CSS-UI) atau Pusat Kajian Masalah Strategis- Universitas Indonesia ke Mahkamah Konstitusi terhadap

ketentuan Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2 huruf g dan huruf i Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang dianggap bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD NRI 1945. Terhadap perkara tersebut, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Nomor 48/PUU-XI/2013 yang dalam amar putusannya, Mahkamah menolak permohonan pemohon untuk menguji makna keuangan negara dan kekayaan negara yang dipisahkan sebagaimana yang terdapat dalam Undang-Undang Keuangan Negara. Mahkamah Konstitusi juga mengukuhkan status kekayaan negara yang dipisahkan yang disertakan menjadi penyertaan modal di BUMN tetap sebagai bagian dari keuangan negara.

Dampak dari adanya Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menimbulkan kesumiran hukum mengenai keuangan negara. Selain itu, berdampak pada tata kelola BUMN. Hal itu ditandai dengan tata kelola keuangan BUMN dan tata kelola administrasi BUMN yang cenderung diarahkan pada tata kelola administrasi publik atau administrasi privat saja. Kecenderungan pada salah satu sisi tersebut berakibat pada BUMN yang akan mengalami kesulitan dalam membuat kebijakan untuk mengelola administrasi maupun keuangannya.

Terdapat tiga contoh permasalahan yang terjadi dalam pengelolaan BUMN pasca terbitnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013. *Pertama*, kesulitan dalam hal penjualan aset perusahaan disebabkan BUMN berada di tengah hukum publik dan

<sup>5</sup> Putusan Mahkamah Kontitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 halaman 32-33

hukum privat. *Kedua*, yaitu adanya pengawasan dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dengan pendekatan *Government Judgement Rule* dalam melakukan pemeriksaan keuangan<sup>6</sup>. *Ketiga*, masuknya kebijakan negara pada kebijakan perusahaan.

Dari uraian di atas maka permasalahan yang dapat disusun antara lain:

1. Bagaimana Perbedaan Konsep Pemaknaan Kekayaan Negara yang Dipisahkan pada BUMN Sebelum dan Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 ?
2. Bagaimana Akibat Hukum yang Timbul terhadap Pelaksanaan Pemaknaan Kekayaan Negara yang Dipisahkan pada BUMN Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013?

## II. METODE

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Metode pendekatan yuridis normatif yaitu suatu cara yang digunakan untuk memecahkan masalah penelitian dengan meneliti data sekunder terlebih dahulu untuk menganalisis pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan.

Spesifikasi penelitian yaitu penelitian deskriptif analitis. Bersifat deskriptif karena penelitian ini mempunyai maksud untuk memberikan gambaran secara rinci,

sistematis dan menyeluruh mengenai segala sesuatu yang berhubungan dengan penulisan skripsi ini<sup>7</sup>. Analitis, maksudnya dikaitkan dengan teori-teori hukum yang ada dan/atau peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan obyek yang diteliti.

Penelitian hukum ini menggunakan penelitian hukum normatif, dimana menggunakan data sekunder sebagai bahan dasarnya dan data primer sebagai data pendukung. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dikumpulkan dengan studi kepustakaan. Pengolahan dan analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan metode analisis kualitatif.

## III. HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Konsep Pemaknaan Kekayaan Negara yang Dipisahkan Sebelum dan Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013

#### 1. Konsep Pemaknaan Kekayaan Negara yang Dipisahkan Sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013

Penyertaan modal negara yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN masih menjadi polemik dalam beberapa tahun terakhir. Permasalahan timbul akibat dari tidak terintegrasinya peraturan perundang-undangan yang mengatur kekayaan negara yang dipisahkan. Membahas mengenai tidak terintegrasinya peraturan perundang-undangan tersebut maka diperlukan adanya uraian mengenai

<sup>6</sup> Febry Liany, "Pengaturan dan Permasalahan Tata Kelola Badan Usaha Milik Negara", Rechtsvinding Online, Oktober 2015, halaman 5.

<sup>7</sup> Hadari Nawawi dan Mimi Martini, *Penelitian Terapan*, (Yogyakarta: \_\_\_\_\_, 1994), halaman 73.



norma - norma yang terdapat dalam peraturan terkait. Norma adalah sarana yang digunakan oleh masyarakat untuk menertibkan, menuntut dan mengarahkan tingkah laku anggota masyarakat dalam hubungan yang satu dengan yang lainnya<sup>8</sup>.

Hans Kelsen dalam *Stufentbau Theory* menyatakan bahwa suatu norma hukum dibentuk menurut norma hukum yang lebih tinggi. Kelsen lebih lanjut berpendapat bahwa kesatuan norma-norma hukum ditunjukkan oleh fakta bahwa pembetulan norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma yang lebih tinggi<sup>9</sup>. Rangkaian proses pembentukan hukum tersebut diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi yang ditetapkan terlebih dahulu keberadaannya oleh masyarakat.

Norma dasar atau *Grundnorm* dalam pembentukan hukum di Indonesia adalah Pancasila. Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum. Oleh karena itu, Pancasila merupakan pedoman dalam penyusunan kebijakan keuangan negara dan perekonomian negara. Norma dalam Pancasila tersebut dikonkretkan dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu pada Pasal 23 dan Pasal 33.

Pasal 23 Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 melahirkan adanya Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri yang berkaitan dengan sektor

keuangan negara. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan negara adalah undang-undang organik dari Pasal 23 UUD NRI 1945 yang membawa perubahan konsep terkait keuangan negara. Setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, pengesahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Negara menjadi pelengkap paket undang – undang keuangan negara. Selain Pasal 23 UUD NRI Tahun 1945 , Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar NRI 1945 terkait perekonomian negara melahirkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang – Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas serta Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan dan Pembubaran BUMN.

Teori Hans Kelsen menunjukkan bahwa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan peraturan dibawahnya disusun berdasarkan Pancasila sebagai *Grundnorm*. Lebih lanjut dalam teori tersebut menegaskan bahwa antara peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lainnya tidak boleh bertentangan baik secara horisontal maupun vertikal. Pada faktanya, terdapat ketidaksinkronan antara peraturan mengenai keuangan negara dengan BUMN secara horisontal

<sup>8</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT Citra Aditya Bhakti, 2000) halaman 3

<sup>9</sup> Jimly Asshiddie dan Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), halaman 100-101.

maupun vertikal terkait dengan pelaksanaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Dilihat dari berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai keuangan negara terkhusus kekayaan negara yang dipisahkan, dapat diketahui bahwa terjadi ketidaksinkronan antara Undang-Undang Keuangan Negara dengan Undang-Undang tentang BUMN. Kekaburan pengertian keuangan negara dimulai dari definisi keuangan negara pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003. Masuknya kekayaan negara yang dipisahkan pada ruang lingkup keuangan negara berimplikasi pada pengertian keuangan negara tidak hanya dimaknai sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 1 angka 1 Undang - Undang Nomor 17 Tahun 2003. Keuangan negara dimaknai sebagai semua hak negara yang berasal, bersumber dan diperoleh negara tanpa memperhatikan faktor kewajiban dan risiko yang akan membahayakan keuangan negara pada umumnya dan APBN pada khususnya<sup>10</sup>.

Pasal 1 ayat (1) jo. Pasal 2 huruf (g) Undang-Undang Keuangan Negara tersebut menyatakan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan merupakan bagian dari keuangan negara. Pasal tersebut menegaskan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan tetap masuk ke dalam ranah hukum publik sehingga menimbulkan persepsi bahwa keuangan BUMN adalah keuangan yang tidak terpisah dari keuangan negara. Hal tersebut dikarenakan

kekayaan negara yang dipisahkan berasal dari APBN , dimana APBN merupakan anggaran yang berasal dari rakyat.

Selain ketentuan tersebut, dilihat dari konsideran mengingat Undang-Undang Keuangan Negara, ketentuan dalam undang-undang tersebut tidak terlepas dari Pasal 33 ayat (2), (3), dan ayat (4) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945. Pasal 33 Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 tersebut mengamanatkan negara memiliki hak untuk menguasai, dimana di dalamnya terdapat hak mengelola. Pengelolaan tersebut dilaksanakan dengan masuknya kekayaan negara yang dipisahkan dari negara kepada BUMN. Oleh karena itu, negara memiliki kewajiban untuk mengawasi jalannya pengelolaan perusahaan sehingga kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN tersebut tetap dalam ranah hukum publik.

Lebih lanjut diatur pada Undang-Undang Perbendaharaan Negara dan Undang – Undang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Perbendaharaan Negara menjelaskan bahwa perbendaharaan negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan negara yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Berdasarkan pasal tersebut dapat diketahui bahwa, kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN ditetapkan dalam APBN. Oleh karena itu, pengelolaan dan pertanggungjawabannya harus sesuai dengan pengelolaan APBN.

---

<sup>10</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 halaman 7

Akibat hukumnya, pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara ditegaskan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai lembaga yang memeriksa keuangan negara berhak untuk memeriksa pengelolaan keuangan pada BUMN dikarenakan kekayaan negara yang dipisahkan termasuk dalam ruang lingkup keuangan negara pada Pasal 2 Undang-Undang Keuangan Negara. Hal tersebut diatur lebih lanjut pada Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang BPK yang menyatakan bahwa BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang dilakukan oleh salah satunya Badan Usaha Milik Negara. Selain ketentuan tersebut, pengaturan Pasal 23 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 mengarahkan pengelolaan keuangan perusahaan negara dalam hal ini BUMN sama dengan pengelolaan keuangan negara.

Berbeda dengan pengaturan pada paket undang-undang keuangan negara tersebut di atas, Undang-Undang BUMN mengatur bahwa kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN bukan merupakan keuangan negara karena telah masuk ke dalam ranah hukum privat. Hal tersebut dilihat dari beberapa pasal dalam Undang-Undang BUMN yaitu, Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang BUMN yang menyatakan bahwa Perusahaan Perseroan yang selanjutnya disebut Persero adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu

persen) sahamnya dimiliki oleh negara yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Lebih lanjut pengaturan mengenai definisi kekayaan negara yang dipisahkan pada Pasal 1 angka 10 Undang-Undang BUMN yang menyatakan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada persero dan/atau perum serta perseroan terbatas lainnya yang ditegaskan pada Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang BUMN bahwa pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Suatu badan hukum yang dibentuk Pemerintah dengan status kekayaan negara yang dipisahkan mengandung makna sejak dipisahkannya sebagian kekayaan negara menjadi kekayaan badan hukum, telah terjadi transformasi yuridis atas keuangan publik menjadi keuangan privat yang tunduk pada hukum perdata. Kedudukan hukum pejabat pemerintah yang duduk sebagai pemegang saham atau komisaris sama dengan kedudukan pemegang saham atau komisaris pada badan swasta lainnya. Imunitas publiknya sebagai penguasa tidak berlaku dan kepadanya tunduk dan berlaku sepenuhnya hukum privat meskipun perusahaan tersebut seratus persen milik negara<sup>11</sup>.

Hal di atas sesuai dengan Pasal 11 Undang-Undang BUMN yang menyebutkan bahwa terhadap

---

<sup>11</sup> Arifin P. Soeria Atmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*, (Jakarta: PT. Gramedia, 1986), halaman 88

BUMN Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi Perseroan Terbatas berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Ketentuan tersebut diatur lebih lanjut pada Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas, bahwa penyertaan modal negara dari kekayaan negara yang dipisahkan tersebut dikelola secara korporasi. Hal tersebut ditegaskan kembali dalam Fatwa Mahkamah Agung WKMA/Yud/20/VIII/2006.

Pasal 11 Undang-Undang BUMN menjelaskan bahwa BUMN persero tunduk pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa pengelolaan keuangan pada BUMN dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang berlaku pada hukum privat. Hal tersebut sesuai dengan asas *lex specialis derogat lex generalis* bahwa peraturan pada BUMN dan Perseroan Terbatas mengesampingkan pengaturan pada Undang-Undang Keuangan Negara.

Lebih lanjut, transformasi hukum kekayaan negara yang dipisahkan dari hukum publik masuk ke dalam ranah hukum privat ditandai dengan ketentuan berikut. Bahwa kedudukan hukum negara ketika memisahkan kekayaannya pada BUMN atau persero masih dalam kedudukan yuridis dalam hukum publik. Setelah kekayaan negara yang dipisahkan tersebut masuk ke dalam lingkup BUMN maka akan berubah bentuk menjadi saham. Oleh karena itu, kekayaan

negara yang dipisahkan telah masuk ke dalam ranah hukum privat sehingga pengelolaannya tidak dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum publik melainkan dilaksanakan menggunakan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat dalam ranah hukum privat<sup>12</sup>. Masuknya kekayaan negara yang dipisahkan ke dalam hukum privat tersebut menegaskan bahwa keuangan BUMN bukan merupakan keuangan negara.

Berdasarkan dengan hal tersebut, apabila terjadi kerugian keuangan pada BUMN maka kerugian tersebut bukan merupakan kerugian negara. Hal tersebut sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011. Putusan tersebut menjelaskan bahwa piutang pada BUMN bukan merupakan piutang negara.

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa tidak ada keseragaman terkait makna kekayaan negara yang dipisahkan pada Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang BUMN. Ketidakeragaman tersebut dikarenakan pelaksanaan penyusunan naskah undang-undang yang tidak mudah, mengingat produk hukum tersebut dibentuk oleh pihak-pihak yang memiliki kepentingan. Lebih lanjut, perbedaan penafsiran antara pakar hukum dan pembentuk undang-undang yang tidak memiliki kesamaan karena adanya perbedaan sudut pandang serta perkembangan zaman yang semakin maju menyebabkan peraturan tersebut tertinggal dan tidak dapat memenuhi kepentingan masyarakat.

---

<sup>12</sup>Arifin P Soeria Atmadja, *Op.Cit*, halaman 14



## 2. Konsep Pemaknaan Kekayaan Negara yang Dipisahkan Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013

Ketidakseragaman pemaknaan kekayaan negara yang dipisahkan pada Undang-Undang Keuangan Negara dengan Undang-Undang BUMN merupakan wujud dari ketidakharmonisan peraturan perundang – undangan secara horisontal. Ketidakharmonisan juga terjadi secara vertikal antara Undang-Undang Keuangan Negara dengan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, dilakukan pengajuan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi oleh *Center for Strategic Studies University of Indonesia* (CSS-UI) atau Pusat Kajian Masalah Strategis-Universitas Indonesia.

Berdasarkan register perkara nomor 48/PUU-XI/2013, Pemohon mengajukan permohonan pengujian materiil ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara. Merujuk pada dalil-dalil pemohon, para Pemohon pada pokoknya menyatakan bahwa dengan diberlakukannya ketentuan-ketentuan tersebut, telah mengakibatkan kerugian secara konstitusional dengan alasan, bahwa dengan menjadikan perusahaan negara/daerah sebagai salah satu ruang lingkup keuangan negara menyebabkan perusahaan negara/daerah tersebut sebagai alat politik/daerah, sehingga perusahaan negara/daerah cenderung distortif terhadap pasar dan protektif dalam memberikan penjelasan mengenai perseroan karena lebih memperhatikan kebutuhan dan tuntutan pemilik modal awal dan

pemegang saham mayoritas, yaitu negara/daerah. Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara tidak memberikan kepastian hukum terhadap status kekayaan BUMN termasuk kekayaan negara atau bukan, dikarenakan terdapat banyak perusahaan sebagai badan hukum yang mendapat fasilitas dari pemerintah, dalam hal ini apakah kekayaan perusahaan tersebut menjadi kekayaan negara<sup>13</sup>.

Mahkamah Konstitusi kemudian mengeluarkan Putusan Nomor 48/PUU-XI/2013 yang dalam amar putusannya, Mahkamah menolak permohonan pemohon untuk menguji makna keuangan negara dan kekayaan negara yang dipisahkan sebagaimana yang terdapat dalam Undang-Undang Keuangan Negara. Mahkamah Konstitusi juga mengukuhkan status kekayaan negara yang dipisahkan yang disertakan menjadi penyertaan modal di BUMN tetap sebagai bagian dari keuangan negara. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa kekayaan negara tersebut bukan merupakan transaksi yang mengalihkan hak, sehingga akibat hukumnya tidak terjadi peralihan hak dari negara kepada BUMN atau BUMD. Hal tersebut disebabkan BUMN merupakan kepanjangan tangan dari negara untuk mensejahterakan rakyatnya sehingga kekayaan negara pada BUMN tersebut tidak beralih hak menjadi kekayaan BUMN.

Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang

---

<sup>13</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 halaman 99-100

Dasar merupakan putusan yang menguji konstusionalitas suatu undang-undang. Proses pengkajian tersebut memerlukan adanya penafsiran hukum baik terhadap ketentuan undang-undang yang diuji maupun penafsiran terhadap ketentuan pada Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 yang diajukan sebagai batu uji. Proses selanjutnya yaitu menarik benang merah untuk melihat kesesuaian atau pertentangan antara kedua peraturan perundang-undangan tersebut. Penafsiran atau interpretasi konstitusi dilakukan karena tidak seluruh ketentuan diatur dalam bentuk yang *rigid*. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan pada Undang-Undang Dasar yang materi muatannya adalah aturan dasar yang berlaku umum serta memiliki tingkat abstraksi yang tinggi.

Penafsiran yang digunakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 tersebut didasarkan pada penafsiran secara Original-Tekstual, yaitu melihat dari pernyataan pada teks dalam konstitusi. Uraian Pasal 23 ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi "**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", pada kalimat "Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara" menegaskan bahwa kata "sebagai wujud" menunjukkan APBN bukan merupakan satu-satunya wujud pengelolaan negara melainkan salah

satu dari wujud pengelolaan keuangan negara. Hal tersebut dikarenakan uraian pasal di Konstitusi tersebut masih bersifat abstrak dan dapat diperjelas dalam peraturan perundang-undangan dibawahnya.

Penafsiran pada Pasal 23 ayat (1) tersebut tidak dapat dipisahkan dari pasal – pasal lain dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 karena merupakan satu kesatuan yang utuh. Merujuk pada Pasal 23 C UUD NRI 1945 menjelaskan bahwa " Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang". Frasa "hal-hal lain" dipahami secara original-textual sebagai ketentuan lain atau pengaturan lebih lanjut mengenai pengelolaan keuangan negara untuk diatur dalam undang-undang. Sebagai contoh, mengenai ruang lingkup keuangan negara, pengelolaan, perencanaan, pertanggungjawaban keuangan negara.

Apabila dikaji melalui penafsiran hukum secara *equitable*, yaitu sebuah keputusan haruslah didasari dengan perasaan keadilan, keseimbangan dari pelbagai kepentingan dan apa yang baik dan benar<sup>14</sup>. Pengaturan keuangan negara pada Pasal 23 UUD NRI 1945 tersebut merupakan akibat hukum dari dijalankannya fungsi pemerintahan oleh Presiden. Untuk mewujudkan tujuan bangsa mengenai kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa, pelaksanaan progam- progam

---

<sup>14</sup> Saldi Isra dkk, *Perkembangan pengujian perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi (dari Berpikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresif)*, (Jakarta: Sekretarian Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi,2010) halaman 58-59

tersebut membutuhkan adanya pengelolaan keuangan negara. Hal tersebut diatur pada Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 23 C UUD NRI 1945 yang tidak dapat dipisahkan dengan Pasal 31, Pasal 32 dan Pasal 33 UUD NRI 1945. Oleh karena itu, adanya rumusan kekayaan negara yang dipisahkan pada pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Keuangan Negara merupakan wujud pelaksanaan dari Pasal 23 dan Pasal 33 UUD NRI 1945. Hal tersebut dikarenakan BUMN/BUMD merupakan kepanjangan tangan dari negara dalam hal perwujudan pembangunan perekonomian negara sesuai Pasal 33 UUD NRI 1945 sehingga dalam pendirian dan pelaksanaannya tidak dapat dijauhkan dari sektor keuangan.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 dapat dikategorikan dalam jenis putusan *declaratoir*. *Declaratoir* merupakan putusan dimana hakim sekedar menyatakan apa yang menjadi hukum sehingga tidak melakukan penghukuman<sup>15</sup>. Hal tersebut dapat dilihat pada amar putusan bahwa hakim tidak memutus suatu penghukuman melainkan menyatakan apa yang menjadi hukum yaitu keuangan BUMN merupakan keuangan negara. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut bersifat final dan mengikat secara umum. Sejak memiliki kekuatan hukum yang tetap maka tidak ada upaya hukum yang dapat diajukan kembali seperti banding dan

kasasi. Akibat hukum yang timbul yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi tidak dapat diabaikan sehingga harus dilakukan tindak lanjut. Tindak lanjut terhadap putusan tersebut dilakukan dengan lembaga negara lainnya yaitu lembaga eksekutif atau legislatif yang membentuk dan menjalankan peraturan perundang-undangan untuk menegakkan norma yang timbul dari putusan mahkamah tersebut.

Peraturan perundang-undangan yang mengatur kekayaan negara yang dipisahkan setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas. Bahwa pada Pasal 2 A ayat (1) Peraturan Pemerintah tersebut mengatur mengenai penyertaan modal negara yang berasal dari kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf d kepada BUMN atau Perseroan Terbatas lain, dilakukan oleh Pemerintah Pusat tanpa melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Penjelasan dalam pasal tersebut menyatakan bahwa saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas pada hakekatnya merupakan kekayaan negara yang sudah dipisahkan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, sehingga pengalihan saham dimaksud untuk dijadikan penyertaan pada BUMN atau Perseroan Terbatas

<sup>15</sup> Maruar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta :Konstitusi Press, , 2005), halaman 197-1999

tidak dilakukan melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Pasal 2A ayat (1) PP 72 Tahun 2016 tersebut dianggap bertentangan dengan Pasal 2 ayat (2) yang menyebutkan bahwa saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas merupakan bagian dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sehingga pendirian maupun penambahan modal negara tersebut harus melewati Dewan Perwakilan Rakyat yang merupakan representasi dari rakyat. Lebih lanjut, pasal tersebut dianggap bertentangan dengan Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Keuangan Negara.

Ketidakselarasan antara peraturan pemerintah dengan Undang-Undang Keuangan Negara tersebut menjadi dasar diajukannya permohonan ke Mahkamah Agung sebagai lembaga negara yang menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang atau Peraturan di bawahnya. Amar Putusan Mahkamah Agung Nomor 21/PHUM/2017 menyatakan bahwa Mahkamah menolak permohonan Pemohon dengan alasan bahwa keuangan negara yang telah mendapatkan persetujuan DPR untuk menjadi kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN tersebut telah beralih bentuk menjadi saham. Persetujuan DPR tersebut merupakan bentuk dari pengelolaan keuangan negara melalui mekanisme APBN yang pada prinsipnya adalah mengubah bentuk dari kekayaan negara menjadi kekayaan negara yang dipisahkan. Setelah adanya perubahan bentuk tersebut maka terjadi transformasi kekayaan negara yang dipisahkan menjadi saham sehingga

pengelolaannya diserahkan kepada BUMN. Oleh karena itu, mekanisme pengelolaan yang digunakan yaitu sesuai prinsip –prinsip perusahaan yang sehat. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa PP Nomor 72 Tahun 2016 tersebut tidak bertentangan dengan Undang-Undang Keuangan Negara tekhusus Pasal 24 ayat (1).

Mahkamah Konstitusi dalam Putusannya Nomor 48/PUU-XI/2013 berpendapat bahwa pemisahan kekayaan negara yang dipisahkan tersebut bukanlah merupakan transaksi yang mengalihkan hak, sehingga akibat hukumnya tidak terjadi peralihan hak dari negara kepada BUMN/BUMD. Mahkamah juga berpendapat bahwa benar ketika kekayaan negara yang dipisahkan tersebut bertransformasi menjadi modal BUMN/BUMD, pengelolaannya tunduk pada paradigma usaha, namun pemisahan kekayaan negara tersebut tidak menjadikan beralih menjadi kekayaan BUMN yang terlepas dari keuangan negara<sup>16</sup>. Kedua putusan tersebut menjelaskan bahwa telah terjadi transformasi dari kekayaan negara yang dipisahkan menjadi saham di BUMN, akan tetapi terdapat perbedaan pandangan mengenai status kedudukannya. Putusan Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa keuangan BUMN tersebut masuk kedalam ranah hukum publik sedangkan dalam Putusan Mahkamah Agung menegaskan bahwa keuangan BUMN masuk kedalam ranah hukum privat. Negara berperan sebagai pemilik saham di dalam hukum

<sup>16</sup> Henny Juliani, *Op. Cit*, halaman 41

privat. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas belum dapat menjawab permasalahan yang terjadi di lapangan terkait kekayaan negara yang dipisahkan.

Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar menempatkan Mahkamah Konstitusi sebagai *negative legislator*. Kewenangan tersebut berkaitan dengan pengujian undang – undang dan pembatalan norma-norma yang terdapat dalam sebuah undang-undang yang dinyatakan bertentangan dengan konstitusi. Mahkamah Konstitusi sebagai *Negative legislator* tersebut sesuai dengan pendapat Hans Kelsen yaitu “*a court which is competent to abolish laws individually or generally function as a negative legislature*”<sup>17</sup>. Putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat *negative legislator* tersebut mempengaruhi pelaksanaan tindak lanjut dari putusan tersebut. Tidak adanya batasan waktu atau ketentuan yang mengharuskan pembentuk undang-undang untuk langsung menindaklanjuti putusan

menyebabkan polemik tersebut masih berjalan, namun di sisi lain berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat tersebut dapat diketahui bahwa keuangan BUMN merupakan keuangan negara.

#### **B. Analisis Akibat Hukum yang Timbul terhadap Pelaksanaan Pemaknaan Kekayaan Negara yang Dipisahkan pada BUMN Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013**

Paparan di atas menunjukkan adanya ketidakseragaman dalam pengaturan kekayaan negara yang dipisahkan antara Undang-Undang Keuangan Negara dengan Undang-Undang BUMN sehingga diajukan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi. Perbedaan pengaturan tersebut menimbulkan kesulitan pada operasional BUMN sebagai badan usaha yang bersifat *profit oriented*. Setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 maka kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN dianggap sebagai keuangan negara. Ketentuan tersebut kembali menimbulkan polemik dalam pelaksanaan pengelolaan di BUMN.

Ketidaksempurnaan hukum keuangan negara setelah Amandemen Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 berakibat pada di kesampingkannya kemandirian badan hukum. Hal tersebut disebabkan keuangan pada BUMN disebut sebagai keuangan negara. Sementara dengan jelas dapat diketahui terdapat perbedaan sistem maupun ketentuan peraturan perundang-undangan, pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan

<sup>17</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State with a new introduction* by A. Javier Trevinno, (New Brunswick (USA) and London (UK), Transaction Publisher, 2006) halaman 268 dikutip oleh Mei Susanto, “ Kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai *Negative Budgeter* dalam Pengujian Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 14, Nomor 4, Desember 2017, halaman 729

BUMN dengan keuangan negara. Perbedaan tersebut berimplikasi terhadap ruang lingkup dan kewenangan lembaga yang melakukan manajemen pengawasan dan pemeriksaan keuangan terhadapnya. Hal tersebut karena pengelolaan, pengawasan dan pemeriksaan pada keuangan persero sebagai badan hukum privat berbeda dengan keuangan negara sebagai hukum publik.

Hukum telah menentukan perbedaan kedudukan negara sebagai badan hukum publik yang tunduk pada peraturan perundang-undangan yang bersifat publik dan negara sebagai badan hukum privat yang tunduk pada ketentuan hukum privat. Negara tidak memiliki keleluasaan untuk mengeluarkan wewenang yang bersifat publik dalam pengelolaan Badan Usaha Milik Negara yang tata kelola dan tanggung jawabnya tunduk pada ketentuan privat. Apabila negara memiliki wewenang yang luas dalam pembuatan keputusan perusahaan maka akan menimbulkan intervensi yang dapat menyebabkan ketidakpastian hukum<sup>18</sup>.

Akibat hukum yang timbul terhadap pengelolaan Badan Usaha Milik Negara pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 tersebut terjadi pada, *pertama*, terkait ketidakpastian pemisahan aset maupun keuangan BUMN dengan negara. BUMN persero sebagai badan hukum yang tunduk pada hukum privat sebagai

konsekuensinya terjadi pemisahan kekayaan maupun aset antara perusahaan dengan pemegang saham. Pemegang saham hanya memiliki tanggung jawab terbatas akan saham yang dimilikinya. Apabila BUMN masuk ke dalam ranah hukum publik maka sukar untuk melihat pemisahan antara aset dan kekayaan perusahaan dengan aset dan kekayaan negara. Ketentuan tersebut cenderung mengabaikan doktrin badan hukum sehingga kebijakan tersebut tidak mampu mendukung praktik badan hukum untuk menjalankan hak dan kewajibannya. Oleh karena itu, pengaturan mengenai keuangan tersebut dalam praktiknya akan merugikan kedudukan hukum setiap badan hukum<sup>19</sup>.

*Kedua*, ketentuan bahwa keuangan BUMN merupakan keuangan negara mengakibatkan sebagian direksi BUMN Persero mengalami ketakutan untuk mengambil keputusan bisnis karena direksi selalu dihadapkan pada ancaman risiko kerugian keuangan negara dan tindak pidana korupsi. Ketakutan direksi tersebut karena tidak adanya kepastian hukum dalam pelaksanaan BUMN mengenai definisi kekayaan negara yang dipisahkan dan masuknya BUMN ke dalam ranah hukum publik sehingga tidak ada kualifikasi yang jelas mengenai kerugian keuangan negara. BUMN persero sebagai badan hukum yang berorientasi untuk mencari keuntungan, dalam menjalankan pelaksanaan bisnisnya tidak akan jauh dari kerugian. Apabila setiap kerugian pada BUMN menjadi kerugian

---

<sup>18</sup> Adrian Sutedi, *Hukum Keuangan Negara, Cetakan II* (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), halaman 62-63

---

<sup>19</sup> *Ibid*, halaman 60

negara maka akan banyak direksi yang bermasalah dengan hukum sedangkan pada prinsipnya direksi dilindungi oleh doktrin *business judgment rule*. Doktrin tersebut dapat digunakan sebagai alasan pembenar bagi direksi bahwa kerugian BUMN tersebut karena kerugian yang wajar terjadi pada bisnis dan bukan karena kelalaiannya atau sikap kurang hati-hati, kesewenang-wenangan dan itikad buruk untuk melanggar hukum.

BUMN sebagai korporasi yang bersifat *profit oriented* memiliki risiko – risiko yang berasal dari eksternal yang dapat berpengaruh secara positif maupun negatif dalam kegiatan operasional BUMN, antara lain<sup>20</sup>:

- a. Faktor pasar, nilai kurs, kebijakan-kebijakan pemerintah merupakan *beyond of control* BUMN. Hal tersebut akan menjadi kerugian keuangan negara apabila dilihat dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan akan menjadi risiko bisnis apabila dilihat dari sudut pandang Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN.
- b. Pengadaan barang dan jasa. Hal tersebut akan menjadi sulit untuk dilakukan apabila hasil tender atas satu jenis barang/jasa yang sama dari satu BUMN dikomparatifkan dengan hasil tender BUMN

lainnya, dimana selisih kelebihan harga pengadaannya dapat disebut sebagai kerugian negara.

- c. Tidak adanya pertimbangan kebijakan yang ditetapkan antara unsur kepastian untung dan unsur berusaha untung. Hal tersebut menyebabkan timbulnya keraguan dan kekhawatiran pelaksana BUMN untuk mengambil suatu kebijakan ataupun kemampuan bertindak melakukan aktivitas korporasi, memperhatikan dari tidak adanya faktor risiko bisnis yang dipertimbangkan oleh Pemerintah terhadap BUMN.
- d. Pailit, suatu BUMN berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN dapat saja dipailitkan apabila telah memenuhi persyaratan dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan, namun tidak dapat dipailitkan apabila dilihat dari sudut pandang Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

*Ketiga*, polemik terkait kerugian keuangan negara tersebut akan berdampak pada pengawasan BUMN. Apabila dilihat dari Undang-Undang Perseroan Terbatas pengawasan BUMN dilakukan oleh Dewan Komisaris saja, maka berdasarkan Undang-Undang Keuangan Negara, Undang – Undang Perbendaharaan Negara, Undang – Undang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara serta Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan pengawasan

<sup>20</sup> Dwi Ary Purnomo, “*Sudut Pandang Hukum tentang Kekayaan BUMN sebagai Kekayaan Negara yang Dipisahkan*”, Tesis Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011, halaman 54-55

BUMN tidak hanya dilakukan oleh Dewan Komisaris melainkan juga Badan Pemeriksa Keuangan. Hal tersebut dikarenakan penyertaan modal negara melalui kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN masih tetap menjadi bagian dari rezim keuangan negara. Oleh karena itu, akibat hukumnya BUMN menjadi objek pengawasan oleh BPK.

PT Pertamina merupakan perusahaan negara yang 100% (seratus persen) saham nya dimiliki oleh negara. PT Pertamina pada pelaksanaannya tunduk pada Undang-Undang Perseroan Terbatas dan Peraturan BUMN Per-01/MBU/2011 tentang Penerapan Tata Kelola Perusahaan yang Baik serta Peraturan BUMN yang mengatur penambahan modal maupun pengangkatan Direksi dan Dewan Komisaris. Pengelolaan keuangan pada PT Pertamina diatur dalam Pedoman Tata Kelola Perusahaan Pertamina. Pemerintah memberikan modal pada PT Pertamina dalam bentuk saham sebanyak 100 % (seratus persen). Oleh karena itu, kebijakan dalam PT Pertamina dapat dipengaruhi oleh Pemerintah. Hal tersebut dikarenakan pada perusahaan berbentuk Perseroan Terbatas, kepentingan pemegang mayoritas yang akan di prioritaskan dalam pelaksanaan pengelolaan perusahaan, dengan kondisi pemerintah memiliki sepenuhnya kepemilikan saham atas Pertamina maka Pemerintah memiliki kendali terhadap kebijakan di PT Pertamina. Sebagai contoh adanya kebijakan dari Pemerintah untuk menaikkan harga Bahan Bakar

Minyak (BBM) dan kebijakan terkait BBM satu harga.

Pelaksanaan pengelolaan perusahaan tidak akan terlepas dari kepemilikan keuangan dan aset. Posisi BUMN yang berada di antara hukum publik dan hukum privat menimbulkan kebingungan terhadap pemisahan keuangan dan aset antara BUMN dan Pemerintah. PT Pertamina pada pelaksanaannya tunduk pada Undang-Undang Perseroan Terbatas dan Peraturan BUMN. Oleh karena itu, apabila pelaksanaan pengelolaan perusahaan tunduk pada Undang-Undang Perseroan Terbatas maka akan terjadi adanya pemisahan keuangan dan aset BUMN dengan Pemerintah, akan tetapi, penerapan lebih lanjut bagaimana pemisahan tidak dijelaskan dalam Laporan Tahunan. Berdasarkan hal tersebut, maka keuangan BUMN dalam hal ini PT Pertamina seharusnya tidak dapat disebut sebagai keuangan negara karena BUMN dilihat sebagai sebuah entitas yang terpisah dari pemiliknya.

Pertanggungjawaban keuangan di PT Pertamina dilaksanakan dengan adanya laporan keuangan yang diterima oleh pemegang saham dan disetujui dalam Rapat Umum Pemegang Saham. Laporan Keuangan tersebut dapat diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Penugasan Badan Pemeriksa Keuangan dalam mengawasi dan memeriksa laporan keuangan PT Pertamina tertuang pada Laporan Tahunan PT Pertamina Tahun 2017<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Laporan Tahunan PT Pertamina Tahun 2017 halaman 234 menyebutkan bahwa



#### IV. KESIMPULAN

Kekayaan negara yang dipisahkan merupakan bentuk penyertaan modal negara yang diberikan kepada BUMN. Pelaksanaan penyertaan modal negara tersebut menuai permasalahan terkait pemaknaan kekayaan negara yang dipisahkan karena tidak harmonisnya peraturan perundang-undangan satu dengan yang lainnya. Berdasarkan hal tersebut, pemaknaan kekayaan negara yang dipisahkan menjadi berbeda. Undang-Undang Keuangan Negara beranggapan bahwa keuangan negara yang berada dalam BUMN masih menjadi keuangan negara dan tunduk pada hukum publik, sedangkan Undang-Undang BUMN menyebutkan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan tersebut merupakan keuangan BUMN yang tunduk pada hukum privat. Oleh karena itu, konsep pemaknaan kekayaan negara yang dipisahkan sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 yaitu berdasarkan teori badan hukum dan asas *lex specialis derogat lex generalis* maka kekayaan BUMN bukan merupakan kekayaan negara.

Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 tersebut kekayaan negara yang dipisahkan masuk ke dalam hukum publik. Hal tersebut disebabkan pendapat Mahkamah yang menyatakan bahwa BUMN merupakan kepanjangan tangan dari

negara sehingga keuangan pada BUMN merupakan keuangan negara. Akibat hukum yang timbul atas disharmonisasi tersebut yaitu pengawasan keuangan BUMN dilakukan oleh BPK (Badan Pemeriksa Keuangan), masuknya kebijakan negara pada kebijakan direksi serta ketidakjelasan kualifikasi kerugian negara yang dapat diterapkan pada BUMN atas kerugian perusahaan yang dialaminya.

#### V. DAFTAR PUSTAKA

Ary Purnomo, Dwi, "*Sudut Pandang Hukum tentang Kekayaan BUMN sebagai Kekayaan Negara yang Dipisahkan*", Tesis Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011

Atmadja, Arifin P. Soeria, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*, (Jakarta : PT. Gramedia, 1986)

Asshiddie, Jimly dan Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012)

Isra, Saldi dkk, *Perkembangan pengujian perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi (dari Berpikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresif)*, (Jakarta: Sekretarian Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010)

Juliani, Henny, "*Aspek Yuridis Transformasi Hukum Keuangan Publik Ke Keuangan*

---

selama Tahun 2017 , fungsi Pertamina Internal Audit telah melakukan pengawalan 8 penugasan Audit BPK RI, pengawalan 5 penugasan BPKP dan sebagai *counter part* Kantor Akuntan Publik dalam audit Laporan Keuangan PT Pertamina tahun buku 2017



- Privat Terhadap Pengelolaan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Pada BUMN”, *Administrative Law & Governance Journal*, Volume 1 Edisi 2, Media 2018
- Kelsen, Hans *General Theory of Law and State with a new introduction by A. Javier Trevinno*, (New Brunswick (USA) and London (UK), Transaction Publisher, 2006) halaman 268 dikutip oleh Mei Susanto, “ Kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai *Negative Budgeter* dalam Pengujian Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 14, Nomor 4, Desember 2017.
- Laporan Tahunan PT Pertamina Tahun 2017
- Liany, Febry, “Pengaturan dan Permasalahan Tata Kelola Badan Usaha Milik Negara”, *Rechtsvinding Online*, Oktober 2015
- Nawawi, Hadari dan Mimi Martini, *Penelitian Terapan*, (Yogyakarta: \_\_\_\_\_, 1994)
- Paputungan, Merdiansa, “Diskursus Kewenangan Audit BPK Terhadap Keuangan BUMN (Perseroan) Pasca Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013”, *Mimbar Hukum*, Volume 29 , Nomor 3, Oktober 2017
- Putusan Mahkamah Kontitusi Nomor 48/PUU-XI/20113
- Putusan Mahkamah Agung Nomor. 21 P/HUM/2017
- Rahardjo, Satjipto , *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT Citra Aditya Bhakti, 2000)
- Siahaan, Maruar ,*Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta :Konstitusi Press,2005)
- Sulaiman, Alfin, *Keuangan Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Dalam Perspektif Ilmu Hukum*, (Bandung: PT.Alumni, 2011)
- Sutedi, Adrian, *Hukum Keuangan Negara, Cetakan II* (Jakarta:Sinar Grafika,2012)