

UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN

FAKULTAS HUKUM

Terakreditasi Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi

Nomor : 429/SK/BAN-PT/Akred/S/XI/2014

**INKONSISTENSI PENGATURAN KEKAYAAN NEGARA YANG DIPISAHKAN DALAM
UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2003 TENTANG KEUANGAN NEGARA DENGAN
UNDANG-UNDANGN NOMOR 19 TAHUN 2003 TENTANG BADAN USAHA MILIK NEGARA
DIKAITKAN DENGAN PROSEDUR PERTANGGUNGJAWABAN PERSERO**

OLEH :

DEBORA MARDALENA

NPM: 2013 200 072

PEMBIMBING I :

PROF. DR. KOERNIATMANTO SOETOPRAWIRO, S.H, M. H.

PEMBIMBING II :

DR. SENTOSA SEMBIRING, S.H., M.H



Penulisan Hukum

Disusun Sebagai Salah Satu Kelengkapan
Untuk Menyelesaikan Program Pendidikan
Sarjana Prodi Studi Ilmu Hukum

Bandung

2017



Disetujui Untuk Diajukan Dalam Sidang
Ujian Penulisan Hukum Fakultas Hukum
Universitas Katolik Parahyangan

Pembimbing I

PROF. DR. KOERNIATMANTO SOETOPRAWIRO, S.H, M. H.

Pembimbing II

DR. SENTOSA SEMBIRING, S.H., M.H

Dekan,



Dr. Tristam P. Moeliono, S.H., M.H., LL.M.



PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK



Dalam rangka mewujudkan nilai-nilai ideal dan standar mutu akademik yang setinggi-tingginya, maka Saya, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan yang bertandatangan di bawah ini :

Nama : Debora Mardalena

No. Pokok : 2013 200 072

Dengan ini menyatakan dengan penuh kejujuran dan dengan kesungguhan hati dan pikiran, bahwa karya ilmiah/karya penulisan hukum yang berjudul:

“INKOSISTENSI PENGATURAN KEKAYAAN NEGARA YANG DIPISAHKAN DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2003 TENTANG KEUANGAN NEGARA DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 19 TAHUN 2003 TENTANG BADAN USAHA MILIK NEGARA DIKAITKAN DENGAN PROSEDUR PERTANGGUNGJAWABAN PERSERO”

adalah sungguh-sungguh merupakan karya ilmiah/ Karya Penulisan Hukum yang telah Saya susun dan selesaikan atas dasar upaya, kemampuan dan pengetahuan akademik Saya pribadi, dan sekurang-kurangnya tidak dibuat melalui dan atau mengundang hasil dari tindakan-tindakan yang:

- a. secara tidak jujur dan secara langsung atau tidak langsung melanggar hak-hak atas kekayaan intelektual orang lain, dan atau
- b. dari segi akademik dapat dianggap tidak jujur dan melanggar nilai-nilai integritas akademik dan itikad baik.

Seandainya di kemudian hari bahwa ternyata Saya telah menyalahi dan atau melanggar pertanyaan Saya di atas, maka saya sanggup untuk menerima akibat-akibat dan atau sanksi-sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku di lingkungan

Universitas Katolik Parahyangan dan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pernyataan ini Saya buat dengan penuh kesadaran dan kesukarelaan, tanpa paksaan dalam bentuk apapun juga.

Bandung , 16 Desember 2017

Mahasiswa Penyusun Karya Ilmiah/Karya Penulisan Hukum



Nama: Debora Mardalena

NPM: 2013 200 072

ABSTRAK

Penulisan ini menganalisis peraturan terkait kekayaan negara yang dipisahkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Negara yang mana dalam kedua pengaturan ini terdapat inkonsistensi yang pada akhirnya memberikan pemaknaan yang berbeda terhadap pengertian kekayaan negara yang dipisahkan. Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, kekayaan negara yang dipisahkan yang dijadikan modal Persero masuk dalam pengelolaan keuangan negara. Namun, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Negara menyatakan bahwa sudah dipisahkan dari pengelolaan keuangan negara. Hal ini yang kemudian memunculkan permasalahan dalam pelaksanaan kedua undang-undang ini terkait kekayaan negara yang dipisahkan. Persero yang adalah suatu badan hukum yang menganut kekayaan yang terpisah dari para organ-organnya. Sehingga, tidak lagi dapat dikatakan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan yang masuk dalam Persero masih dianggap sebagai kekayaan negara. Negara dalam hal ini sebagai pemegang saham yang mana hak dan kewajibannya hanya sebesar modal yang terdapat dalam Persero tersebut. Dan terhadap prosedur pertanggungjawab pada Persero yang mempunyai perbedaan dengan Perseroan Terbatas, yaitu dengan terlibatnya lembaga negara seperti BPKP dan BPK konsekuensi dari Persero didirikan oleh negara memakai modal negara sehingga negara masih dapat mengawasi Persero.

Kata Kunci: Kekayaan negara yang dipisahkan.

KATA PENGANTAR

Pertama-tama penulis ingin mengucapkan puji dan syukur kepada Tuhan Yesus atas segala pertolongan, kekuatan, dan kasih-Nya yang luar biasa, sehingga skripsi dengan judul **“INKONSISTENSI PENGATURAN KEKAYAAN NEGARA YANG DIPISAHKAN DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2003 TENTANG KEUANGAN NEGERA DENGAN UNDANG-UNDANG NOMOR 19 TAHUN 2003 TENTANG BADAN USAHA MILIK NEGARA DIKAITKAN DENGAN PROSEDUR PERTANGGUNGJAWABAN PERSERO”** ini dapat diselesaikan tepat waktu. Skripsi ini telah melalui berbagai tahap, mulai dari seminar penulisan hukum, masa penulisan, bimbingan, dan hingga melalui tahap akhir sidang.

Penulis menyadari bahwa dalam skripsi ini sangat sederhana dan jauh dari sempurna, masih terdapat kekurangan, dan ketidaksempurnaan. Hal ini tidak terlepas dari keterbatasan kemampuan penulis. Oleh karena itu, penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun guna perbaikan dan penyempurnaan skripsi ini.

Penulis menyadari skripsi ini terwujud berkat semua pihak yang telah mendukung penulis selama ini, terutama pada saat penulis menempuh pendidikan hukum di Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan. Oleh karena itu, penulis mengucapkan terimakasih kepada:

1. Tuhan Yesus Kristus yang oleh karena anugerahNya penulis dapat melalui proses pembuatan skripsi ini hingga dapat terselesaikan dengan tepat waktu. Penulis sadari tanpa pertolonganNya penulis tidak dapat mampu melewati setiap tahap dalam pembuatan skripsi ini. Dan tanpa kekuatan dan pengharapan yang selalu diberikanNya penulis sadari tidak akan mampu untuk melewati setiap proses dalam penulisan skripsi ini.
2. Keluarga (Papa, Mama, Echa, Shane). Terimakasih karena selalu ada untuk mendukung dan mendoakan penulis dalam pembuatan skripsi ini. Atas semangat dan dukungan yang diberikan membuat penulis terpacu

untuk mengerjakan skripsi hingga akhirnya dapat terselesaikan. Tuhan Yesus Memberkati.

3. Bapak Prof.Dr. Koerniatmanto Soetoprawiro, S.H., M.H. Terimakasih banyak penulis ucapkan kepada Bapak Koerni, karena telah sabar untuk membimbing penulis selama penulisan skripsi berlangsung. Terimakasih atas waktu yang telah diluangkan untuk membimbing penulis, sehingga skripsi ini dapat terselesaikan dengan tepat waktu. Tuhan Yesus memberkati.
4. Bapak Dr. Sentosa Sembiring, S.H., M.H. Terimakasih banyak penulis ucapkan kepada Bapak Sentosa atas bimbingannya sehingga skripsi ini dapat terselesaikan tepat waktu. Terimakasih atas kesabaran yang Bapak berikan untuk selalu mengingatkan saya hal-hal teknis, dan ide dalam skripsi penulis. Dan terimakasih untuk waktu yang telah diluangkan untuk membimbing penulis. Tuhan Yesus Memberkati.
5. Ibu Wurianalya Maria Novenanty, S.H., LL.M. Terimakasih banyak penulis ucapkan pada Ibu Nalya atas bimbingannya selama proses seminar penulisan hukum. Tuhan Yesus Memberkati.
6. Ibu Dr.W.M. Herry Susilowati, S.H., M.Hum. Terimakasih penulis ucapkan pada Ibu Herry sebagai dosen penguji sidang. Tuhan Yesus Memberkati.
7. Bapak Dr. Tristam P. Moeliono, S.H., M.H., LL.M. Terimakasih penulis ucapkan kepada Bapak dekan Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan. Tuhan Yesus Memberkati.
8. Seluruh Staf pengajar FH UNPAR yang mana tidak dapat penulis sebutkan satu persatu. Terimakasih atas ilmu yang diberikan kepada penulis selama penulis menempuh studi di FH UNPAR ini. Tuhan Yesus Memberkati.
9. Bapak-Bapak Perkarya (Pak Sutino dan Pak Asep). Termakasih banyak penulis ucapkan selama masa bimbingan membantu dan mengingatkan penulis untuk bertemu dosen pembimbing. Tuhan Yesus memberkati.
10. Pegawai administrasi FH UNPAR terimakasih atas bantuannya selama ini. Tuhan Yesus memberkati.

11. Sri Rezeki Magdalena dan Lola Maria. Terimakasih untuk kaka terhebat yang telah membantu dan menemani selama proses pencarian bahan untuk penulisan skripsi ini. Terimakasih karena selalu ada untuk mendukung dan berdoa untuk penulis bisa menyelesaikan skripsi ini hingga selesai. Tuhan Yesus Memberkati.
12. Persekutuan Gideon. Terimakasih untuk rekan-rekan yang selalu mendukung penulis. Tuhan Yesus Memberkati.
13. AMSIONG Squad (Dina, Mia, Vinca). Terimakasih banyak untuk kalian yang selalu ada dan mendukung penulis di masa-masa kebingungan dan kebuntuan penulis dalam mengerjakan skripsi ini kalian selalu ada membantu. Terimakasih karena telah bersabar menghadapi penulis dalam pembuatan skripsi ini. Kalian yang terbaik untuk penulis. Tuhan Yesus Memberkati.
14. Refina Aprilia Hutabarat. Terimakasih banyak telah menjadi teman satu bimbingan yang selalu sabar. Terimakasih sudah mau untuk bimbingan bersama-sama datang ke rumah dosen berasama-sama. Terimakasih untuk waktu kebersamaan kita dari mulai seminar sampai sidang skripsi boleh selesai. Tuhan Yesus Memberkati.
15. Teman-Teman FH (Natal, Monic, Sarah, dll). Terimakasih banyak untuk kalian yang bisa menerima kesiweran penulis dimasa-masa penulisan skripsi ini. Tuhan Yesus Memberkati.

Akhir kata, semoga skripsi ini bermanfaat bagi pembaca dan semakin memperkaya perkembangan dunia hukum di Indonesia.

Bandung, 16 Desember 2017

Debora Mardalena

2013 200 072

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	iii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Penelitian	1
1.2 Rumusan Masalah.....	9
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	9
1.4 Metode Penelitian	9
1.5 Sistematika Penelitian	10
BAB II TINJAUAN UMUM TERHADAP BUMN SEBAGAI PERSERO	
BERDASARKAN PERATURAN	
BUMN	12
2.1 Badan Hukum	12
2.1.1 Pengertian Badan Hukum	12
2.1.2 Teori-Teori Badan Hukum	15
2.1.3 Jenis-Jenis Badan Hukum	17
2.1.4 Kedudukan Hukum dari Badan Hukum	17
2.1.5 Karakteristik Badan Hukum	18
2.1.6 Syarat-Syarat Badan Hukum	19
2.2 Badan Usaha Milik Negara	21
2.2.1 Pengertian Badan Usaha Milik Negara (BUMN).....	21
2.2.2 Tujuan BUMN	23
2.2.3 Tugas dan Fungsi Menteri BUMN.....	24

2.3 BUMN sebagai Perseroan.....	25
2.3.1 Pengertian Perseroan	25
2.3.2 Maksud dan Tujuan mendirikan Perusahaan Perseroan (Pesero)	26
2.3.3 Organ Persero	28
2.3.4 Pengawasan Intern dan Eksternal Pada Persero	33
2.3.5 Prinsip-Prinsip <i>Good Corporate Governance</i>	34
2.3.6 Karakteristik Persero.....	35
2.3.4 Modal dan Saham Persero	36
 BAB III ASPEK PENGELOLAAN KEKAYAAN NEGARA YANG DIPISAHKAN PADA PERSERO BERDASARKAN PENGATURAN TENTANG KEUANGAN NEGARA.....	 40
3.1 Keuangan Negara.....	40
3.1.1 Pengertian Keuangan Negara	40
3.1.2 Dasar Hukum Keuangan Negara	43
3.1.3 Ruang Lingkup Keuangan Negara	45
3.1.4 Pengelolaan Keuangan Negara	46
3.2 Pemeriksaan Keuangan Negara.....	49
3.2.1 Pengantar	49
3.2.2 Badan Pemeriksaan Keuangan Negara	50
3.2.3 Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan	53
3.3 Kekayaan Negara Yang Dipisahkan	57
 BAB IV PERTANGGUNGJAWABAN PERSERO TERKAIT PENGELOLAAN KEKAYAAN NEGARA YANG DIPISAHKAN.....	 58

4.1 Inkonsistensi Pengaturan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2007 tentang Badan Usaha Milik Negara.....	61
4.2 Prosedur Pertanggungjawaban Persero Terkait Dengan Pengelolaan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan kepada Negara	74
4.3 Pertanggungjawaban Menteri BUMN, Menteri Keuangan kepada Persero.....	80
BAB V	
PENUTUP	82
5.1 Kesimpulan	82
5.2 Saran	83
DAFTAR PUSTAKA	88

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Perekonomian Indonesia menurut Garis Beras Haluan Negara (GBHN) kekuatannya dapat digolongkan dalam tiga sektor pemerintah (Badan Usaha Milik Negara disingkat BUMN) dan koperasi.¹ Berdirinya BUMN di Indonesia dilandaskan pada konstitusional, yaitu Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Pasal 33 yang mana isi dari tiap-tiap ayat di dalam pasal tersebut berkenaan dengan kegiatan ekonomi dan kendali pemerintah dalam menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hidup hajat orang banyak dikuasai oleh negara, dalam hal ini berbentuk BUMN. Pada perkembangannya BUMN di Indonesia dapat dibagi dalam empat kurun waktu, yaitu :

1. Kurun waktu sebelum kemerdekaan.

Pada kurun waktu ini terdapat dua jenis badan usaha negara, yaitu yang tunduk pada *Indische Bedrijven Wet* atau IBW dan yang tunduk pada *Indische Comptabiliteit Wet* atau ICW.

2. Kurun waktu 1945-1960.

Dalam kurun waktu ini beberapa BUMN didirikan dengan modal nasional, seperti BNI-46. Sebelum dikeluarkannya PP Nomor 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara BUMN dikelompokkan ke dalam lima kategori, yaitu :

- Tunduk pada IBW, seperti PN Gas;
- Yang sebelumnya tunduk pada ICW, setelah kemerdekaan dijadikan;
- Perusahaan - perusahaan Belanda dinasionalisasikan pada tahun 1957;

¹ Pandji Anoraga, *BUMN Swasta dan Koperasi Tiga Pelaku Ekonomi*, PT Dunia Pusatka Jaya, 1995, hlm 14.

- Perusahaan-perusahaan swasta yang karena kesulitan keuangan jatuh, sehingga pemiliknya jatuh pada Bank Industri Negara (kemudian sepenuhnya dikonsolidasi menjadi Bapindo), atau Bank Negara Indonesia. Oleh karena bank-bank pemerintah tidak boleh menjadi pemegang saham. Maka perusahaan-perusahaan ini diubah menjadi BUMN.
- Dulunya merupakan jawatan pemerintah seperti PN Perhutani.

3. Kurun waktu 1960-1969.

Keluarlah PP Nomor 19 Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara. PP No 19/1960 dikeluarkan dalam rangka menyeragamkan cara mengurus dan menguasai serta bentuk hukum dari perusahaan negara dalam rangka struktur ekonomi terpimpin. Selain itu, terdapat bentuk penyertaan negara berupa Perseroan Terbatas atau PT sebagian pemiliknya oleh negara. Dalam kurun waktu ini lahir PT Hotel Indonesia Internasional, PT Sarinah.

4. Kurun waktu 1969-2003.

Kemudian lahir Undang-Undang Nomor 9 tahun 1969 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara Menjadi Undang-Undang membagi perusahaan negara menjadi kelompok, yaitu Perusahaan Jawatan (Perjan), Perusahaan Umum (Perum) dan Perusahaan Persero (Persero). Sifat dari ketiga BUMN ini memiliki penakan yang berbeda. Perjan mengutamakan pelayanan pada masyarakat. Perum mengutamakan berusaha di bidang *public utility*, di samping berusaha memupuk keuntungan. Di samping itu masih ada BUMN khusus seperti Pertamina. Inilah perkembangan BUMN di Indonesia.

Kemudian lahir Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya akan disebut dengan UU BUMN). Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menyatakan bahwa ;

“Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.”

Maka, BUMN merupakan perusahaan negara yang mana modalnya seluruh atau sebagian dari negara melalui penyertaan modal secara langsung dari kekayaan negara yang dipisahkan. Sebagaimana yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 1 angka 5 menyebutkan bahwa “Perusahaan Negara adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Pusat.”

Pada UU BUMN Pasal 9 menyebutkan bahwa BUMN terdiri dari dua, yaitu Perum (Perusahaan Umum) dan Perusahaan Perseroan (Persero). Perum menurut UU BUMN Pasal 1 angka 4 menjelaskan bahwa Perum merupakan BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

Perusahaan Perseroan yang mana selanjutnya disebut dengan persero dalam UU BUMN Pasal 1 angka 2 menyebutkan bahwa 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 Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Kemudian terdapat Persero terbuka yang mana pada UU BUMN Pasal 1 angka 3 menyebutkan bahwa Persero terbuka adalah Persero yang modal dan jumlah pemegang sahamnya memenuhi kriteria tertentu atau Persero yang melakukan penawaran umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal.

Namun dari dua jenis BUMN yang ada akan dibatasi dengan membahas, yaitu lebih fokus pada Persero. Seperti yang sudah dijelaskan terkait dengan pengertian

Persero bahwa Persero merupakan BUMN yang bentuknya seperti Perseroan Terbatas yang modalnya terbagi atas seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya milik negara. Pemberian modal ini dilakukan dengan cara penyertaan modal secara langsung dari kekayaan negara yang dipisahkan. Hal ini sebagaimana telah dijelaskan di dalam pengertian BUMN.

Penyertaan modal negara yang dimaksud menurut 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 (PP No 72/2016) Pasal 1 Angka 7 menyatakan bahwa

“Penyertaan Modal Negara adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau penetapan cadangan perusahaan atau sumber lain untuk dijadikan sebagai modal BUMN dan/atau Perseroan Terbatas lainnya, dan dikelola secara korporasi”.

Ketika suatu BUMN dalam bentuk Persero ini mendapatkan modal dari negara dengan penyertaan secara langsung tidak dapat dihindari dari keuangan negara. Hal ini karena pemberian modal pada BUMN bentuk Persero dari kekayaan negara yang dipisahkan. Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 2 huruf g mengatur bahwa ruang lingkup dari keuangan negara, yaitu 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.

Kekayaan negara yang dipisahkan merupakan kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan Penyertaan Modal Negara (PMN) pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas (UU BUMN Pasal 1 angka 10). Sehingga, dalam hal ini modal yang dimiliki

oleh BUMN semula adalah kekayaan negara yang terdapat dalam APBN kemudian dipisahkan untuk modal pada BUMN dengan cara penyertaan modal negara.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN Pasal 1 angka 10 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.” Di mana dalam Penjelasan atas Undang-Undang 19 Tahun 2003 tentang BUMN terkait dengan kekayaan negara yang dipisahkan dijelaskan bahwa kekayaan negara yang 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, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat. Lebih jelasnya lagi adalah bahwa modal yang diterima oleh BUMN merupakan modal negara yang diambil dari APBN, di mana setiap tahunnya APBN mencatat modal negara yang dipisahkan dari kekayaan negara untuk dijadikan modal negara atas BUMN.

Kemudian muncul polemik yang terjadi terkait dengan modal yang diterima oleh BUMN bentuk Persero dari kekayaan negara yang dipisahkan. Menurut UU BUMN dijelaskan bahwa Persero berbentuk seperti perseroan terbatas. Sehingga, dalam pembentukan dan organ didalamnya tidak jauh berbeda dari perseroan terbatas yang tunduk pada peraturan perundang-undangan Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Lalu terkait dengan modal yang diterima oleh BUMN bentuk Persero tersebut yang selanjutnya dikelola dan dibina dengan prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Persoalan muncul ketika modal yang diterima oleh BUMN bentuk Persero ini menjadi perdebatan sebagai kekayaan yang dipisahkan atau bukan sebagai kekayaan

negara yang dipisahkan. Jika dilihat kembali pada Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan masuk ke dalam ruang lingkup keuangan negara. Maka, dari pasal diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa secara tidak langsung ketika modal tersebut telah dilakukan penyertaan modal yang masuk kepada BUMN masih diartikan sebagai keuangan negara. Namun, kententu lain yang terdapat dalam PP No 72/2016 menyebutkan bahwa untuk pengelolaan selanjutnya memakai prinsip-prinsip Perusahaan yang sehat.

Sehingga dapat dilihat bahwa adanya inkonsistensi antara Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU BUMN terkait dengan kekayaan negara yang dipisahkan menimbulkan pemahan yang berbeda-beda. Dalam pengelolaan keuangan BUMN tidak dapat diperlakukan sebagai keuangan negara, karena secara alamiah mengelola keuangan negara tentu mempunyai perbedaan dan akibat hukum dari mengelola keuangan BUMN bentuk Persero. Pada pengelolaan uang, negara bukanlah entitas yang mencari keuntungan, sedangkan BUMN dalam mengelola BUMN tersebut bisa menderita kerugian atas suatu keputusan bisnis.²

Kekayaan negara pada BUMN yang seharusnya hanyalah sebatas saham, kekayaan BUMN adalah kekayaan sendiri. Tetapi pada kenyataan yang terjadi kekayaan BUMN dianggap sebagai kekayaan negara.³ Akibatnya berpengaruh kepada Direksi BUMN itu sendiri yang adalah perwakilan dari BUMN. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN Pasal 5 ayat 2 menyatakan bahwa “Direksi bertanggung jawab penuh atas pengurusan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN serta mewakili BUMN, baik di dalam maupun di luar pengadilan.” Karena kekayaan negara yang dipisahkan masih dianggap sebagai kekayaan negara

² Udin Silalahi, *Kajian Seputar Problematika Keuangan Negara, Aset Negara, Dan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan*, diunduh pada http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/buku_lintas_tim/buku-lintas-tim-11.pdf, diunduh pada 27 Februari 2017, pukul 20.20 WIB. Artikel membahas seputar keuangan negara serta kekayaan negara yang dipisahkan yang dijadikan modal pada BUMN.

³ Ibid

membuat Direksi BUMN takut mengambil keputusan bisnis karena mereka selalu dihadapkan kepada ancaman risiko kerugian keuangan negara dan ancaman tindak korupsi.

Sehingga dalam hal ini dapat menimbulkan inkosistensi kinerja dari pada BUMN itu sendiri. Sejauh mana BUMN bertanggungjawab kepada negara terkait dengan kekayaan negara yang dipisahkan. Jika dalam prinsip-prinsip pengelolaan dan pembinaan didasarkan pada perusahaan yang sehat, namun disisi lain kekayaan negara yang dipisahkan tersebut masih dianggap sebagai kekayaan negara yang dipisahkan.

Terlebih dahulu perlu diketahui apa yang dimaksud dengan tanggung jawab, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia tanggung jawab adalah “keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya)”⁴. Pengertian lain terkait dengan tanggung jawab, yaitu “tanggung jawab adalah kesadaran manusia akan tingkah laku atau perbuatannya yang disengaja maupun yang tidak disengaja”.⁵ Pemerintah dalam melakukan kewenangannya tidak terlepas dari tanggung jawab. Dalam hal ini terdapat asas tanggung jawab pemerintah dibedakan menjadi dua,⁶ yaitu asas tanggung jawab pemerintah atau disebut *liability*, yaitu keabsahan pemerintah dalam melakukan perbuatannya, baik dilihat dari hukum, undang-undang, maupun dari tujuan atau maksud hukumnya. Hal ini menyangkut akibat hukum dari perbuatan pemerintah.

⁴ <http://kbbi.web.id/tanggung%20jawab>, diakses pada 21 Maret 2017, pukul 07.49 WIB.

⁵ Julias Mustamu, Pertanggung Jawaban Hukum Pemerintah, diunduh pada http://ejournal.unpatti.ac.id/ppr_iteminfo_inl.php?id=1107, diunduh pada 21 Maret 2017, pukul 07.49 WIB

⁶ Udin Silalahi, Kajian Seputar Problematika Keuangan Negara, Aset Negara, diunduh Kekayaan Negara Yang Dipisahkan, diunduh pada http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/buku_lintas_tim/buku-lintas-tim-11.pdf, diakses pada 27 Februari 2017, pukul 20.20 WIB. Artikel membahas seputar keuangan negara serta kekayaan negara yang dipisahkan yang dijadikan modal pada BUMN.

Asas selanjutnya, yaitu asas pemerintahan yang bertanggungjawab, yaitu sejauhmana pemerintah dalam melakukan perbuatannya telah memenuhi atau mencapai fungsi dan tujuan pemerintahan yang meliputi antara lain memajukan kesejahteraan umum, menegakkan hukum dan keadilan, melindungi kepentingan umum, pelayanan masyarakat, dan menjaga stabilitas keamanan yang terwujudkan dalam kehidupan sehari-hari.⁷

Menurut Arifin P. Soerja Atmadja dalam bukunya Hukum Keuangan Negara Pasca 60 Tahun Indonesia merdeka sebagaimana yang dikutip oleh Udin Silalahi.⁸ Pada dasarnya keuangan negara harus diletakkan pada konsep pertanggungjawaban penggunaan keuangan negara yang cukup membawa implikasi yuridis yang cukup signifikan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Maka, perlu adanya kejelasan dari pengaturan terkait dengan kekayaan negara yang dipisahkan yang dijadikan penyertaan modal kepada BUMN. Lalu bagaimana prosedur pertanggungjawaban BUMN kepada negara terkait dengan kekayaan negara yang dipisahkan, apabila pembinaan dan pengelolaan didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat dengan kekayaan yang ada dalam BUMN tersebut. Terkait hal tersebut penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam melalui penelitian hukum.

⁷ Asep Warlan, Oratio Dies : Tanggung Jawab Negara Dalam Mencerdaskan Kehidupan Bangsa, Dies Natalis Fakultas Hukum Ke-58 Universitas Katolik Parahyangan, 2016, hlm 19.

⁸ Udin Silalahi, Kajian Seputar Problematika Keuangan Negara, Aset Negara, Dan Kekayaan Negara Yang Dipisahkan, diunduh pada http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/buku_lintas_tim/buku-lintas-tim-11.pdf, diunduh pada 27 Februari 2017, pukul 20.20 WIB. Artikel membahas seputar keuangan negara serta kekayaan negara yang dipisahkan yang dijadikan modal pada BUMN.

1.2 Perumusan Masalah

1. Apakah terdapat inkonsistensi yang terjadi pada pengaturan kekayaan negara yang dipisahkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara pada BUMN ?
2. Bagaimana prosedur pertanggungjawaban BUMN kepada Negara terkait dengan kekayaan negara yang dipisahkan ditinjau dari Undang-Undang Keuangan Negara Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara j.o Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

Dalam melakukan proses penelitian mempunyai maksud dan tujuan mengapa dirumuskannya penelitian ini, yaitu :

1. Menganalisis inkonsistensi pengaturan terkait dengan kekayaan negara yang dipisahkan dalam UU Keuangan Negara dan UU BUMN.
2. Menganalisis pertanggungjawaban dari Persero yang mana dalam prosedur pertanggungjawabannya mempunyai perbedaan dengan Perseroan Terbatas.

1.4 Metode Penelitian

Penelitian (*research*) suatu upaya pencarian yang amat bernilai edukatif, karena hasil dari penelitian ini akan dipakai untuk menjawab permasalahan tertentu.⁹ Dan penelitian menjadi salah satu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi.¹⁰ Sehingga metodologi penelitian yang digunakan harus disesuaikan dengan ilmu pengetahuan yang diteliti. Dalam penelitian ini

⁹ Amiruddin dan Zainal Asikin, Pengantar Metode Penelitian Hukum, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013, hlm 19.

¹⁰ Soerjono Soekanto, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tujuan Singkat, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm 1.

metode yang akan digunakan adalah metode yuridis-normatif atau yuridis-dogmatis adalah;¹¹

““ilmu untuk ilmu” dan “seni untuk seni” sehingga muncul pandangan bahwa “hukum untuk hukum” bukan “hukum untuk masyarakat”.”

Pada metode penelitian hukum yuridis-normatif memiliki ciri khas dengan menggunakan pola pikir deduktif yaitu dari umum ke khusus dan memiliki kriterium kebenaran koheren. Sumber data penelitian ini filosofis, yaitu masuk ke dalam sumber data sekunder. Sumber data pendukung lainnya dibagi atas, yakni sumber data primer, sumber data sekunder, dan sumber data tersier. Sumber data primer merupakan data yang diterima langsung dari sumber data, dalam hal ini sumber data primer yang digunakan, yaitu norma atau kaedah dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, yurisprudensi. Kemudian sumber data sekunder mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berbentuk jurnal, dan sebagainya. Lalu sumber data tersier, yaitu berupa kamus atau ensiklopedia.

1.5 Sistematika Penelitian

Sistematika penelitian ini pada bab satu berupa penaduluan. Pada bab pendahuluan ini akan dikaji berkaitan dengan latar belakang terkait dengan pertanggungjawaban BUMN berupa Persero terhadap pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan kepada negara serta posisi negara dalam penatasauhaan Persero.

Kemudian dalam bab dua, yaitu mengenai tinjauan umum terhadap BUMN sebagai Perusahaan Persero. Dalam bab ini akan dikaji terkait dengan BUMN serta apa yang menjadi maksud dan tujuan didirikan BUMN. Dan aturan-aturan yang terkait dengan pengaturan pada BUMN. Lalu yang berkaitan dengan Perusahaan Persero yang didalamnya membahas organ-organ dan modal dari Perusahaan Persero.

¹¹Johannes Gunawan, Teknik Penulisan Ilmiah, Bandung: Universitas Katolik Parahyangan, 2010.

Pada bab ketiga mengenai aspek pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan dalam keuangan negara. Dalam Bab ini penulis akan mengkaji terkait dengan keuangan negara, serta hubungan negara dengan perusahaan negara, dan hal-hal yang berhubungan dengan keuangan negara (APBN) dengan BUMN.

Kemudian dari bahasan-bahasan yang sudah ada di dalam bab dua dan bab tiga dijadikan sebagai bahan untuk menjawab rumusan masalah dijadikan dalam satu bab, yaitu bab empat yang mana akan di analisis apa yang menjadi rumusan masalah tentang pertanggungjawaban BUMN terkait dengan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan kepada negara. Dan terakhir dalam bab selanjutnya, yaitu bab lima berisikan kesimpulan dan saran dari analisis dalam bab empat.