

MAKALAH



KEWENANGAN BADAN PEMERIKSA KEUANGAN DALAM PEMERIKSAAN KEUANGAN BUMN PERSERO

Oleh:

Irsan, SH., M.Hum

Disampaikan pada seminar usulan kenaikan pangkat/jabatan Lektor

Pada tanggal 09 Mei 2014

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS SRIWIJAYA
MEI 2014**

**LEMBAR PENGESAHAN BAHAN ANGKA KREDIT
BIDANG PENELITIAN**

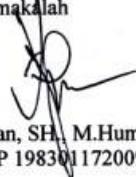
Unsur Utama : Tri Darma Perguruan Tinggi
Bidang Kegiatan : Penelitian
Butir Kegiatan : Karya tulis yang disajikan dalam pertemuan ilmiah
Judul : Kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan Dalam Pemeriksaan Keuangan BUMN Persero
Pertemuan Ilmiah : Seminar Kenaikan Pangkat/Golongan
Bertempat di : Ruang Toto Kasihan, S.H Fakultas Hukum Inderalaya
Angka Kredit : 3

Mengetahui,
Ketua Bagian



Dr. Zen Zanibar MZ, SH., M.Hum
~~NIP 195212241980121002~~

Inderalaya, 09 Mei 2014
Pemakalah



Irsan, SH., M.Hum
NIP 198301172009121004

Mengetahui,
An. Dekan Fakultas Hukum UNSRI
Pembantu Dekan I

H. Fahul Yoesnar AR, S.H., M.Hum
~~NIP 195606231985031002~~



LEMBAR PENGESAHAN MAKALAH SEMINAR ILMIAH

JUDUL : Analisis Yuridis Kewenangan BPK dalam Pemeriksaan Keuangan BUMN

Telah diseminarkan pada seminar kenaikan jabatan yang dilaksanakan :
Pada : Tanggal 9 Mei 2014
Bertempat : Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

dan telah dilakukan perbaikan dan perubahan sesuai dengan saran dan masukan
diseiapkan pembahas dan peserta yang hadir pada seminar tersebut.

Inderlaya, 9 Mei 2014

Pemakalah,

Irsan, SH., M.Hum
NIP 198301172009121004

Mengetahui :

No.	Fungsi	Nama/NIP	Tanda Tangan
1.	Moderator Sidang	Agus Ngadino, SH., M.H	1. Agus Ngadino
2.	Pembahas I	Veslyta Ramadhani MA, LL.M	2. Veslyta Ramadhani
3.	Pembahas II	MARZEL	3. Marzel
4.	Wakil Peserta I	ARTITA FEBRIANSYAH.	4. Artita Febriansyah
5.	Wakil Peserta II	MARDIANA	5. Mardiana

a.n. Dekan
Pembantu Dekan I



A. Fahmi Yoesmar Ar Rasvidy, SH., MS
NIP 195806231985031002

ABSTRAK

Pengertian keuangan negara yang luas dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, secara ideal akan sangat menjanjikan bagi upaya penyelamatan keuangan negara dari penyimpangan, namun menjadi persoalan, ketika dikorelasikan dengan ketentuan perundang-undangan lain. Penetapan dan pengesahan Undang-Undang No. 19 tahun 2003 tentang BUMN telah menciptakan iklim kontradiktif dan menimbulkan polemik status keuangan negara di lingkungan BUMN baik dari sisi kepemilikan maupun pengelolaan dan pengawasannya. BPK yang memiliki wewenang untuk melakukan pemeriksaan pada BUMN saat ini dipermasalahkan oleh Forum BUMN dan *Centre for Strategic Studies University of Indonesia* (CSSUI) melalui uji materil Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, terhadap UUD 1945. Padahal terciptanya BUMN adalah bagian dari negara dalam rangka mensejahterakan masyarakat dengan cara menguasai cabang-cabang produksi yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Pengawasan dan pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK tetap bisa dilakukan walaupun sudah ada Akuntan Publik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas dan Peraturan BPK No. 1 Tahun 2007 tentang Standar Pemeriksaan Keuangan Negara. Jika "*kekayaan yang dipisahkan*" ke BUMN tidak lagi masuk dalam pengertian keuangan negara, maka akan menimbulkan lebih banyak lagi kerugian negara. Terakhir, terkait dengan kekhawatiran BUMN dengan UU Tindak Pidana Korupsi, yang harus dibenahi adalah pemahaman aparat penegak hukum mengenai Stipulatif peraturan perundang-undangan keuangan negara.

Kata Kunci: BPK, BUMN, Keuangan Negara.

DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul.....	i
Halaman Pengesahan Bahan Angka Kredit	ii
Halama Pengesahan Makalah Seminar Ilmiah	iii
Abstrak	iv
Daftar Isi.....	v
BAB I Pendahuluan	
A. Pendahuluan.....	1
B. Perumusan Masalah	5
C. Tujuan	5
D. Manfaat.....	5
BAB II Tinjauan Pustaka	
A. Pengertian Keuangan Negara	7
B. Pengaturan Tentang BPK	9
C. Pengertian BUMN.....	11
BAB III Metode Penelitian	
A. Metode Pendekatan	16
B. Jenis dan Sumber data	16
C. Tehnik Pengumpulan data	17
D. Analisis data	17
BAB IV Hasil dan Pembahasan	
A. Kepastian hukum tentang status keuangan negara pada BUMN Persero.....	18
B. Kewenangan BPK dalam pemeriksaan keuangan BUMN	33
BAB V Penutup	
A. Kesimpulan	37
B. Saran	37
Daftar Pustaka	39

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.

Pembukaan UUD 1945 memuat empat (4) tujuan negara yakni: (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (2) memajukan kesejahteraan umum, (3) mencerdaskan kehidupan bangsa, dan (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Ideal dan tujuan negara yang terumus dalam keempat hal di atas, dalam perkembangan sejarah bangsa, membutuhkan upaya pencapaian yang sungguh-sungguh demi mewujudkan kemakmuran dan keadilan sosial bagi masyarakat.

Sehubungan dengan upaya pencapaian tujuan itu, maka dibentuklah pemerintahan negara yang menyelenggarakan empat fungsi utama sebagaimana dikemukakan Friedmann yakni sebagai *provider, regulator, entrepreneur dan umpire*.¹ Pembentukan pemerintahan negara dan pelaksanaan fungsi pemerintahan (negara), kemudian menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara yang komprehensif.

UUD 1945 Bab VIII merumuskan Hal Keuangan, wujud nyata pelaksanaan amanat Pasal 23 UUD 1945 adalah diundangkannya UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan UU No. 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Pasal 1 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara merumuskan bahwa Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut, yang meliputi:

¹ Friedmann, W., *The State and The Rule of Law in Mixed Economy*, Steven & Son, London, 1971, hlm3

1. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
2. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
3. Penerimaan Negara;
4. Pengeluaran Negara;
5. Penerimaan Daerah;
6. Pengeluaran Daerah;
7. *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;*
8. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
9. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.²

Pasal 1 ayat (1) UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara merumuskan bahwa Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Pasal 3 ayat (1) UU No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara merumuskan bahwa pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh BPK meliputi seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Pasal 6 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan mengatur bahwa BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum,

² Pasal 2 UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.

Upaya penyelamatan keuangan negara lewat pengaturan definisi keuangan negara yang luas, secara ideal akan sangat menjanjikan bagi upaya penyelamatan keuangan negara dari penyimpangan, namun menjadi persoalan, ketika dikorelasikan dengan ketentuan perundang-undangan lain. Penetapan dan pengesahan Undang-Undang No. 19 tahun 2003 tentang BUMN telah menciptakan iklim kontradiktif dan menimbulkan polemik status keuangan negara di lingkungan BUMN baik dari sisi kepemilikan maupun pengelolaan dan pengawasannya.

Pasal 4 ayat (1) UU No. 19 tahun 2003 tentang BUMN merumuskan: “modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”. Pasal 4 ayat (2) huruf a menyatakan bahwa penyertaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Rumusan Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) huruf a UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN ini, dijelaskan dalam bagian penjelasan Pasal.

Penjelasan Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) huruf a UU No. 19 tahun 2003 tentang BUMN menyatakan bahwa yang dimaksudkan dengan *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, melainkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat dengan mengikuti tata kelola dan ketentuan di dalam UU No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas (telah diganti dengan UU No. 40 Tahun 2007). Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara juga meliputi proyek-proyek Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang dikelola oleh BUMN dan/atau piutang negara pada BUMN yang dijadikan sebagai penyertaan modal negara.

Pengaturan tentang status keuangan negara di lingkungan BUMN Persero dalam paket undang-undang keuangan negara dan undang-undang

BUMN dan Perseroan menunjukkan adanya perbedaan yang sangat signifikan tentang klaim kepemilikan, pengelolaan dan pengawasan (audit) keuangan di lingkungan BUMN Persero. Negara, pada satu sisi ingin menyelamatkan keuangan negara di lingkungan BUMN Persero dari penyelewengan dan penyalahgunaan di dalam peengelolaaanya, tetapi pada sisi lain BUMN Persero dihadapkan pada upaya untuk semakin memajukan BUMN Persero melalui mekanisme BUMN yang sehat, seturut prinsip *Good Corporate Governance (GCG)*. Mekanisme BUMN dengan berbagai kebijakan dan terobosan mengandung dua kemungkinan yakni kemajuan yang luar biasa atau kerugian dari transaksi yang dilakukan atas suatu keputusan bisnis (*business judgement*).

Sampai saat ini, Mahkamah Konstitusi RI menggelar uji materi Pasal 2 huruf (g) dan huruf i Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf (b), Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf (b), dan Pasal 11 huruf (a) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, terhadap UUD 1945 dengan mendengarkan keterangan saksi ahli.³ Pemohon dalam perkara tersebut *Centre for Strategic Studies University of Indonesia (CSSUI)* dan Omay Komar Wiraatmadja dan Sutrisno beserta Forum Hukum BUMN. Para pemohon menilai pasal yang diujikan tersebut telah menimbulkan ketidakpastian hukum karena menyebabkan disharmonisasi dengan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang BUMN dan UU Perseroan Terbatas.

B. Rumusan Masalah.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, maka permasalahan yang akan diangkat dalam makalah ini adalah:

³ <http://www.tribunnews.com/nasional/2014/03/23/forum-bumn-ajukan-uji-materi-sejumlah-pasal-di-uu-bpk>, Forum BUMN Ajukan Uji Materi Sejumlah Pasal di UU BPK, Minggu, 23 Maret 2014.

1. Bagaimana kepastian hukum tentang status keuangan negara pada BUMN Persero?
2. Bagaimana kewenangan BPK dalam pemeriksaan keuangan BUMN Persero?

C. Tujuan Khusus.

Adapun tujuan dari makalah ini adalah:

1. Menjabarkan dan menganalisis kepastian hukum tentang status keuangan negara pada BUMN Persero.
2. Menjabarkan dan menganalisis kewenangan BPK dalam pemeriksaan keuangan BUMN Persero.

D. Manfaat Penelitian.

Adapun manfaat (kontribusi) yang diharapkan dalam Makalah ini adalah:

1. Manfaat Teoritis.

Kontribusi penelitian ini secara teoritis adalah untuk menjawab permasalahan yang dipaparkan dalam penelitian ini, juga dapat memberikan masukan berupa pengembangan pada mata kuliah Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Sehingga pengertian keuangan negara yang cukup luas cakupannya, harus memiliki relevansi secara hukum dan harus didudukkan secara tepat.

2. Manfaat Praktis.

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi serta pengetahuan bagi Pemerintah, BUMN dan para akademisi. Sehingga dapat terjadi harmonisasi peraturan perundang-undangan yang disatu pihak bersifat publik dan disisi lain bersifat privat.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Keuangan Negara.

Istilah keuangan dalam Bahasa Inggris berarti *monetary* atau moneter, sedangkan *finance* mempunyai arti pembiayaan. Lalu keuangan negara seringkali diartikan sebagai "*public finance*". Finance atau pembiayaan adalah kegiatan yang berkaitan dengan uang. Sedangkan uang dapat diartikan baik secara hukum kongkrit, yaitu uang kertas atau uang logam, atau bisa juga dilihat uang dalam pengertiannya yang abstrak, yaitu suatu konsep tentang alat tukar ekonomis. Jika dikaitkan dengan subjek pemilik atau pengaturnya, uang dan keuangan itu ada yang merupakan uang negara atau uang publik, dan ada yang bukan uang negara. Bagaimanapun keuangan negara (*public finance*) dalam konteks hukum publik harus dibedakan dari keuangan privat dalam konteks hukum perdata. Uang milik perorangan warga negara, uang atau dana modal atau kekayaan perusahaan sebagai badan hukum juga harus dibedakan dari pengertian keuangan negara. Yang jadi masalah kemudian apakah uang milik negara yang sudah ditanam dan dipisahkan menjadi modal atau saham dalam perseroan sebagai badan hukum perdata, termasuk objek pemeriksaan oleh badan pemeriksa keuangan negara atau tidak?

Di dunia akademis, banyak sarjana yang menyamakan pengertian keuangan negara dengan anggaran negara (*state budget*). Misalnya Prof. Dr. Wiryono Prodjodikoro dan Prof. Harun Al Rasid.⁴ Sedangkan menurut Prof. Hamied S. Attamimi, "Tugas BPK yang harus memeriksa tanggung jawab tentang keuangan dari negara kesatuan ini semestinya tidak terbatas kepada pelaksanaan APBN saja, tetapi juga pelaksanaan APBD dan anggaran perusahaan milik negara/darerah."⁵ Selain Prof. Hamied, Prof. Padmo

⁴ Jimly Asshiddiqie, Pokok-pokok hukum tata negara Indonesia (Pasca Reformasi), Jakarta, 2008, hlm. 809.

⁵ A. Hamied S. Attamami, Pengertian Keuangan Negara Menurut UUD 1945 pasal 23, Majalah Keuangan No. 93 Tahun 1979. hlm. 18.

Wahyono juga berpendapat yang sama, yaitu keuangan negara adalah APBN “Plus”.

“APBN adalah anggaran pendapatan dan belanjanya pemerintah pusat. Kekayaan negara yang dipisahkan untuk mendirikan perusahaan milik negara bukanlah pengeluaran konsumtif melainkan pengeluaran produktif yang diusahakan untuk menjadi sumber pendapatan baru bagi APBN. Dengan perkataan lain, meskipun dipisahkan dari APBN, namun dalam waktu tertentu dan secara berangsur-angsur diharapkan dapat “bergabung” kembali. APBN diadakan berdasarkan atas kuasa undang-undang yang membagi wilayah negara kesatuan kita menjadi daerah-daerah otonom. Demikian juga kedudukan perusahaan daerah terhadap APBD adalah serupa dengan kedudukan perusahaan milik pusat terhadap APBN”.⁶

Pasal 1 Undang-Undang No 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara mendefinisikan **keuangan negara** adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Pengertian keuangan negara yang didefinisikan secara stipulatif ini, berakar pada pengertian keuangan Negara ditinjau dari sisi obyek, subyek, proses, dan tujuan.

Keuangan Negara ditinjau dari sisi *obyek*, meliputi semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan Negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang, yang dapat dijadikan milik Negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Keuangan Negara ditinjau dari sisi *subyek*, meliputi keseluruhan obyek keuangan Negara yang dimiliki Negara dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah dan perusahaan Negara/daerah dan badan lain yang berkaitan dengan keuangan Negara. Keuangan Negara

⁶ Padmo Wahyono, Beberapa Masalah Ketatanegaraan Indonesia, Rajawali, Jakarta, 1984, hlm. 50-51.

ditinjau dari sisi *proses*, meliputi rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek keuangan Negara, mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan, sampai dengan pertanggungjawaban. Keuangan Negara ditinjau dari sisi *tujuan*, meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek keuangan Negara, dalam rangka penyelenggaraan Negara.⁷ Hal ini berarti definisi yang dirumuskan dalam UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara merupakan definisi yang luas.

B. Pengaturan Tentang BPK.

Menurut pasal 23 E UUD 1945 bahwa;

(1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. (2) Hasil pemeriksa keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya. (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

Selanjutnya, Pasal 23 F juga menyatakan:

(1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden. (2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.

Dengan adanya perubahan UUD 1945, ketentuan mengenai Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) mencakup 7 butir ketentuan yang cukup luas dan rinci pengaturannya, maka pengertian keuangan negara, pengertian pemeriksaan, dan juga mengenai kewenangan BPK mengalami perluasan yang substantif dan mendasar. Secara substanti, Bab VIII UUD 1945 yang mengatur hal keuangan, mengaitkan pengertian keuangan negara itu dengan empat hal, yaitu: (1) APBN, (2) Pajak dan pungutan lain, (3) Mata uang dan (4) Bank Sentral.

⁷ Penjelasan Pasal 1 Undang-Undang No 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

BPK berdasarkan pasal 6 ayat (1) sampai dengan (6) UU No. 15 Tahun 2006 Tentang BPK, bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Pemeriksaan BPK mencakup:⁸

1. Pemeriksaan keuangan,
2. Pemeriksaan kinerja, dan
3. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

Dalam hal pemeriksaan dilaksanakan oleh *akuntan publik* berdasarkan ketentuan undang-undang, laporan hasil pemeriksaan tersebut wajib disampaikan kepada BPK dan dipublikasikan. Dalam melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, BPK melakukan pembahasan atas temuan pemeriksaan dengan objek yang diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara.

Pemeriksaan keuangan negara oleh BPK juga dikaitkan dengan objek pemeriksaan pertanggungjawaban hasil pemeriksaaan yang lebih luas dan melebar. BPK juga harus menyampaikan hasil pemeriksaannya kepada DPR, DPD dan DPRD sesuai dengan kewenangan masing-masing. DPR, DPD, dan DPRD menindaklanjuti hasil pemeriksaan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib masing-masing lembaga. Penyerahan hasil pemeriksaan BPK kepada DPRD dilakukan oleh Anggota BPK atau pejabat yang ditunjuk. Tata cara penyerahan hasil pemeriksaan BPK kepada DPR, DPD, dan DPRD diatur bersama oleh BPK dengan masing-masing lembaga perwakilan sesuai dengan kewenangannya. Hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang telah diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD dinyatakan terbuka untuk umum.⁹

Untuk keperluan tindak lanjut hasil pemeriksaan secara tertulis kepada presiden, gubernur, bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya. Tindak lanjut hasil pemeriksaan tersebut dibertahukan secara tertulis oleh

⁸ Pasal 6 ayat (3) UU No 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

⁹ Pasal 7 ayat (1) sampai dengan (5), *Ibid.*

presiden, gubernur, bupati/walikota kepada BPK. Apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK melaporkan hal tersebut kepada instansi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan paling lama satu bulan sejak diketahui adanya unsur pidana tersebut. Laporan BPK tersebut dijadikan dasar penyidikan oleh pejabat penyidik yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan. BPK memantau pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh pejabat sebagaimana dimaksud dan hasilnya diberitahukan secara tertulis kepada DPR, DPD, dan DPRD, serta Pemerintah.¹⁰

C. Pengertian BUMN.

Dasar keberadaan Badan Usaha Milik (BUMN) adalah Pasal 33 ayat 2 Undang- Undang Dasar (UUD) Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara”. Dalam melaksanakan tugas konstitusional tersebut, Negara melakukan penguasaan atas seluruh kekuatan ekonomi melalui regulasi sektoral yang merupakan kewenangan Menteri Teknis dan kepemilikan Negara pada unit-unit usaha milik negara yang menjadi kewenangan Menteri Negara BUMN. Sebagai turunan dari UUD Tahun 1945 tersebut, kebijakan pembinaan BUMN dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN Pasal 1 ayat (1) merumuskan pengertian “*Badan Usaha Milik Negara sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.*” Sama halnya dengan Pasal 4 ayat (1) undang-undang yang sama menyatakan bahwa “BUMN merupakan dan *berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan*”. Dalam penjelasan Pasal 4 ayat (1) tersebut dikatakan bahwa “**Yang dimaksud dengan dipisahkan adalah** pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan

¹⁰ Pasal 8 ayat (1) sampai dengan (5), *Ibid.*

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”.

Badan Usaha Milik Negara menurut UU No. 19 Tahun 2003, secara *dejure* dan *defacto* termanifestasi dalam dua bentuk badan usaha yakni Persero dan Perum (Pasal 9). 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 (Pasal 1 ayat (2) UU BUMN). Perum adalah 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.¹¹

BUMN sebagai badan hukum privat yang berbentuk perseroan, tidak dikategorikan dalam cakupan pengaturan keuangan negara, termasuk menjadi objek pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Karena secara hukum BUMN tunduk kepada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Didalam pasal 68 ayat (1) UU No. 40 Tahun 2007 tentang perseroan terbatas, Direksi wajib menyerahkan laporan keuangan Perseroan kepada **akuntan publik** untuk diaudit apabila:

1. kegiatan usaha Perseroan adalah menghimpun dan/atau mengelola dana masyarakat;
2. Perseroan menerbitkan surat pengakuan utang kepada masyarakat;
3. Perseroan merupakan Perseroan Terbuka;
4. **Perseroan merupakan persero;**

¹¹ Pasal 1 ayat (4) UU No. 19 Tahun 2003 Tentang BUMN.

5. Perseroan mempunyai aset dan/atau jumlah peredaran usaha dengan jumlah nilai paling sedikit Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah); atau
6. diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan.

Suatu Perseroan Terbatas dalam menjalankan transaksi bisnisnya dapat saja merugi. Namun kerugian tersebut belum tentu dapat dibebankan kepada Direksi. Pasal 97 ayat (5) Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menyatakan, bahwa anggota Direksi tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) apabila dapat membuktikan:

- a. Kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;
- b. Telah melakukan pengurusan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan;
- c. Tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang mengakibatkan kerugian; dan
- d. Telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.

Penjelasan Pasal 97 ayat (5) huruf d menyebutkan, bahwa yang dimaksud dengan “mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian” termasuk juga langkah-langkah untuk memperoleh informasi mengenai tindakan pengurusan yang dapat mengakibatkan kerugian, antara lain melalui forum rapat Direksi.

Selanjutnya Pasal 114 ayat (5) Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menyatakan, bahwa anggota Dewan Komisaris tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) apabila dapat membuktikan:

- a. Telah melakukan pengawasan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan Perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan;

- b. Tidak mempunyai kepentingan pribadi baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan Direksi yang mengakibatkan kerugian; dan
- c. Telah memberikan nasihat kepada Direksi untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.

Pasal-pasal tersebut di atas dikenal dengan nama *Business Judgment Rule*.¹²

Lahirnya BUMN di Indonesia, secara historis tidak terlepas dari konfigurasi dan perubahan prinsip kenegaraan yang berkembang pada abad ke 20. Pada awal abad ke 20 tepatnya setelah perang dunia II berkembang suatu konsep negara yang dikenal dengan sebutan *welvaarstaat* atau negara kesejahteraan.

Keterlibatan aktif pemerintah tampak dalam empat fungsi negara sebagaimana dikatakan Friedmann yakni negara sebagai penyedia (*provider*), negara sebagai regulator, negara sebagai *entrepreneur*, dan negara sebagai *umpire*.¹³ Sebagai *provider*, negara bertanggung jawab dan menjamin suatu standar minimum kehidupan secara keseluruhan dan memberikan jaminan sosial lainnya; sebagai *regulator*, negara mengadakan aturan kehidupan bernegara; sebagai *enterpreneur*, negara menjalankan sektor ekonomi melalui badan usaha milik negara/daerah dan menciptakan suasana yang kondusif untuk berkembangnya bidang-bidang usaha; sebagai *umpire*, negara menetapkan standar-standar yang adil bagi pihak yang bergerak di sektor ekonomi, terutama antara sektor negara dan sektor swasta atau antar bidang-bidang usaha tertentu.

BUMN adalah bentuk konkret dari fungsi negara sebagai *entrepreneur*, yang melakukan aktivitas di bidang ekonomi melalui departemen pemerintah semi otonom atau melalui perusahaan negara. BUMN menjadi sarana bagi pemerintah atau negara dalam mewujudkan kesejahteraan sosial.

¹² <http://www.ermanhukum.com/Komentar%20hukum.htm>, Erman Rajagukguk, 04 Pebruari 2011.

¹³ Friedmann, W., *Op. Cit.*

Maksud dan tujuan pendirian BUMN tersebut dimuat dalam pasal 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN, sebagai berikut:

- a. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;
- b. Mengejar keuntungan;
- c. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
- d. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi;
- e. Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

Kegiatan BUMN harus sesuai dengan maksud dan tujuannya serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan/atau kesusilaan.

BAB III

METODE PENULISAN

1. Metode Pendekatan.

Dalam melakukan pembuatan makalah ini digunakan metode pendekatan yang bersifat yuridis normatif¹⁴ karena penelitian ini bertujuan menggambarkan secara lengkap aspek-aspek hukum dari suatu keadaan untuk memperoleh data mengenai hubungan hukum antara suatu gejala dengan gejala lain yang berbentuk suatu penjelasan yang menggambarkan keadaan, proses dan peristiwa tertentu.

Pendekatan yuridis dilakukan dengan mengkaji, mempelajari dan menelaah teori-teori, konsep-konsep, dotrin-doktrin hukum serta peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan.

2. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang dipergunakan adalah data sekunder, yakni data yang bersumber dari bahan hukum maupun data yang telah diolah terlebih dahulu. Data sekunder ini terdiri dari :¹⁵

- a. Bahan hukum primer, yang dipergunakan adalah bahan-bahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan yang ada kaitannya dengan permasalahan yaitu:
 - 1) UUD 1945.
 - 2) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
 - 3) Undang-Undang No. 19 tahun 2003 tentang BUMN.
 - 4) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
 - 5) Undang-undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

¹⁴ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996, hlm. 42.

¹⁵ Amiruddin dan H. Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2004.

- 6) Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti hasil-hasil penelitian atau pendapat para pakar hukum.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus (hukum).

3. Teknik Pengumpulan Data.

Adapun dalam makalah ini tehnik pengumpulan data yang akan dilakukan adalah mengacu pada pendekatan kualitatif sebagai pendekatan dasar dan lebih menekankan pada aspek normatif. Untuk memperoleh data sekunder akan dilakukan studi kepustakaan yang akan dilaksanakan dengan cara mengkaji berbagai literatur yang berhubungan dengan obyek penelitian. Literatur-literatur tersebut diperoleh tidak hanya melalui perpustakaan, akan tetapi ada sebagian yang diperoleh melalui Situs Internet yang terkait dengan penelitian yang dilakukan.

4. Analisis Data.

Data yang diperoleh dari sumber bahan hukum dikumpulkan, diklasifikasikan baru kemudian dianalisis secara deskriptif yuridis analitis. Yakni suatu bentuk pengolahan data yang pada awalnya panjang dan lebar kemudian diolah menjadi suatu data yang ringkas dan sistematis. Selanjutnya hasil analisis dari sumber bahan hukum tersebut dikonstruksikan berupa kesimpulan sehingga awal analisis tersebut dapat menjawab permasalahan dalam penelitian.

BAB IV PEMBAHASAN

A. Kepastian hukum tentang status keuangan negara pada BUMN Persero.

Mahkamah Konstitusi RI menggelar uji materi Pasal 2 huruf (g) dan huruf i Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf (b), Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) huruf (b), dan Pasal 11 huruf (a) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan terhadap UUD 1945. Pemohon dalam perkara tersebut *Centre for Strategic Studies University of Indonesia* (CSSUI) dan Omay Komar Wiraatmadja dan Sutrisno beserta Forum Hukum BUMN. Para pemohon menilai pasal yang diujikan tersebut telah menimbulkan ketidakpastian hukum karena menyebabkan disharmonisasi dengan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang BUMN dan UU Perseroan Terbatas.

Menurut Prof. Nindyo Pramono (selaku saksi ahli), yang dikutip dari risalah sidang MK:¹⁶

“Pertama, Secara objektif saya katakan kalau ditanyakan tentang kekayaan BUMN, apakah menjadi bagian kekayaan negara, kalau mengacu ke Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 juncto Undang-Undang Tipikor juncto Undang-Undang Pemeriksaan Aparat Negara yang Bersih, Bebas KKN, Undang-Undang BPK, bahkan Undang-Undang Nomor 49 prp. Tahun 1960 yang lalu yang dikabulkan oleh Yang Mulia Mahkamah Konstitusi dalam judicial review, kekayaan BUMN bagian dari kekayaan negara, tetapi kalau mengacu kepada Undang-Undang BUMN, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 bersambung dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, bahkan undang-undang terkait di dalam lingkup bisnis, Undang-Undang Perbankan, Undang-Undang Pasar Modal, dan lain sebagainya, maka tegas bahwa kekayaan BUMN adalah kekayaan perusahaan.”

¹⁶ Risalah Sidang Perkara Nomor 48 Dan 62/Puu-Xi/2013 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara Dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Acara Mendengarkan Keterangan Saksi/Ahli Dari Pemohon Dan Pemerintah (vii) J A K A R T A Selasa, 16 September 2013

“Kemudian yang *kedua*. Kalau ditanyakan tentang direksi BUMN apakah bisa diperiksa oleh aparat hukum seperti KPK? Kalau terkait dengan korupsi, ya seperti disampaikan oleh Prof. Erman tentunya itu kewenangan KPK, kewenangan kejaksaan. Tetapi kalau terkait dengan kejahatan biasa, tidak mustahil ada oknum direksi BUMN menipu, tidak mustahil oknum direksi BUMN melakukan penggelapan uang perusahaan, sudah ada pasalnya di dalam KUHP tentang tindak pidana demikian.”

“Jadi, yang saya garis bawahi, ketidakharmonisan semacam ini tidak sepatutnya kalau dibiarkan untuk menjadikan setiap pelaku-pelaku bisnis, khususnya di dalam BUMN menjadi gamang, menjadi ragu untuk melakukan keputusan bisnis. Dan hal itu terbukti dari kesaksian fakta pelaku-pelaku bisnis menunjukkan hal itu yang menurut saya itu tidak boleh berlangsung terus karena semua demi kepentingan bangsa dan negara, demi kepentingan kemakmuran rakyat.

“*Ketiga*, Apakah keuangan BUMN bisa diperiksa oleh BPK? Saya sudah sering menegaskan bahwa inilah bagian dari kerancuan. Kalau mengacu kepada doktrin badan hukum sebagaimana saya yakin seluruh pemerhati hukum bisnis tidak hanya di Indonesia, tetapi mendunia. Sebagaimana tadi juga disampaikan oleh Prof. Zen, disampaikan oleh Prof. Erman, bahkan guru-guru saya dari Universitas Hukum Gajah Mada sudah pernah melakukan penelitian tentang doktrin kekayaan terpisah ini dari BUMN. Waktu itu kerja sama dengan PT Tambang Timah, senior kami Prof. Sudewi Maskun Sofyan, Prof. Emi Pangaribuan, Ibu Siti Sumardi Hartono sudah membuat suatu kesimpulan tegas di dalam penelitian itu bahwa kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan perusahaan. Namun memang disayangkan, definisi autentik secara normatif sampai sebelum keluar Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003, doktrin itu tidak pernah dijabarkan di dalam definisi autentik di dalam kaidah undang-undang.”

“Itulah yang akibatnya menimbulkan multitafsir karena muncul undang-undang di ranah Undang-Undang Publik yang menempatkan kekayaan negara yang dipisahkan menjadi bagian dari keuangan negara. Oleh sebab itu saya katakan, kalau dari doktrin hukum bisnis, maka keuangan BUMN tidak tepat kalau diperiksa oleh BPK. Sebagaimana tadi juga disampaikan oleh Prof. Erman, ketentuan Undang-Undang Dasar tentang kewenangan BPK adalah memeriksa tanggung jawab pengelolaan keuangan negara.”

“Sementara kalau diikuti pandangan dari doktrin hukum bisnis yang sudah dilegitimasi di dalam Norma Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003, maka kekayaan BUMN adalah kekayaan perusahaan. Dan Undang-Undang PT sudah menegaskan bahwa di dalam Undang-

Undang PT itu ada amanat bahwa keuangan perusahaan, bahkan yang perusahaan-perusahaan negara yang menyangkut kepentingan publik atau mengelola dana masyarakat, itu ketentuannya di dalam Undang-Undang PT dikatakan wajib diperiksa oleh akuntan publik.”

“Jadi yang saya tahu dari kaca mata hukum bisnis yang saya tahu, standar norma pemeriksaan antara BPK dengan akuntan publik itu juga tunduk pada general *accepted accounting principles* yang itu berlaku untuk BPK maupun akuntan publik, dan bahkan sekarang akuntan publik sudah punya undang-undang sendiri.”

“Jadi menurut hemat saya, kalau ada pandangan yang mengatakan bahwa nanti kalau BUMN itu atau kekayaan BUMN yang berasal dari kekayaan negara dipisahkan hanya merupakan kekayaan perusahaan atau diakui hanya sebagai kekayaan perusahaan, maka akan menimbulkan *moral hazard*, akan menimbulkan katakana lah rekayasa atau manipulasi atau tindakan-tindakan yang tidak benar dari oknum direksi BUMN, menurut pandangan saya asumsi demikian menurut saya kurang bijak.”

“Kenapa demikian? Karena prinsip-prinsip *good corporate governance*, prinsip-prinsip *business judgment rule* di dalam bisnis itu juga tidak mentolerir adanya direksi atau manajemen melakukan rekayasa atau manipulasi manajemen. Jadi, sebenarnya tidak perlu ada yang dikhawatirkan dengan kekayaan BUMN adalah kekayaan perusahaan, kewenangan dari seluruh organ perusahaan, tinggal mau dibawa perusahaan ini kepada mencari keuntungan atau dibiarkan untuk menimbulkan kerugian.”

Sebagai pembanding, dicantumkan juga pendapat yang sedikit berbeda dari Prof. Hikmahanto Juwana:¹⁷

Pertama, kepada saya ditanya oleh Pemohon bagaimana secara doktrin bila uang negara dijadikan modal bagi BUMN? Apakah tetap merupakan uang negara atau telah menjadi uang BUMN yang terpisah dari uang negara? Atas pertanyaan ini ada tiga alasan dan yang merupakan pendapat saya. Pertama adalah uang negara yang sudah disetorkan kepada BUMN, maka tidak lagi menjadi uang negara karena negara telah mendapatkan “bukti” dari modal yang disetorkan itu dalam bentuk saham. Saya sudah sampaikan di dalam keterangan saya, visualisasi. Jika negara menyetorkan tidak dalam bentuk uang,

¹⁷ Risalah Sidang Perkara MK Nomor 48 DAN 62/PUU-XI/2013, Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara Dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Acara Mendengarkan Keterangan Bpk, Ahli/Saksi Pemohon, Dan Pemerintah, Jakarta, Senin, 26 Agustus 2013

tetapi dalam bentuk tanah (in breng) karena di situ akan mudah melihatnya secara nyata. Ketika negara mempunyai aset berupa tanah dan kemudian memasukkan sebagai modal, maka atas tanah tersebut BUMN dapat membaliknamakan atas nama Badan Usaha Milik Negara tersebut, dan sebagai kompensasi, maka negara akan mendapatkan saham. Adalah aneh atau janggal apabila tanah yang sudah menjadi milik dari BUMN tersebut kemudian diklaim sebagai milik dari negara. Artinya telah terjadi dua kali penghitungan, pertama adalah saham yang dimiliki oleh negara. Yang kedua adalah tanah yang memang asalnya dari negara tetapi kemudian sudah dimasukkan sebagai modal dalam Badan Usaha Milik Negara. Itu merupakan alasan pertama saya.”

“Alasan *kedua*, kenapa keuangan BUMN tidak bisa dianggap sebagai keuangan negara? Karena keuangan BUMN tidak bisa diperlakukan sebagai keuangan negara. Secara alamiah, mengelola keuangan negara berbeda dengan mengelola keuangan BUMN. Dalam keuangan BUMN ada neraca badan rugi, tapi tidak badan negara. Dalam konteks negara, negara menganggarkan dan terpenting adalah bagaimana penyerapan dari apa yang telah dianggarkan. Namun dalam konteks BUMN, maka management (pengurus) akan mengelola uang tersebut sebagaimana layaknya badan usaha, termasuk badan usaha swasta, badan usaha milik negara tidak selalu untung. Seperti tadi sudah dikatakan oleh saksi fakta bahwa keuangan BUMN untung dan rugi dilihat dari akhir tahun, tahun fiskalnya, buku tahunan seperti apa? Sehingga tidak bisa pada waktu-waktu tertentu ada kerugian, lalu kemudian dianggap telah terjadi kerugian negara.

“Bapak/Ibu Para Hakim Konstitusi yang saya hormati, saya khawatir kalau misalnya ini diteruskan, nanti orang-orang terbaik di Indonesia, para eksekutif di dunia swasta tidak akan mau masuk Badan Usaha Milik Negara karena mereka dalam membuat putusan selalu terbayang-bayang dengan masalah korupsi karena dianggap merugikan keuangan negara.”

“*Terkahir* secara doktrin mengategorikan keuangan BUMN sebagai keuangan negara menurut saya sudah bertentangan dengan konsep uang publik dan uang privat. Tadi secara sederhana disampaikan oleh senior saya rekan saya Prof. Erman Rajagukguk bahwa ketika beliau mendapat uang pensiun yang asalnya dari APBN uang tersebut tidak mungkin diperlakukan sebagai uang publik seterusnya. Sehingga ketika ada seorang pencopet mengambil uangnya maka si pencopet itu dituduh telah merugikan keuangan negara. Uang publik ada akhirnya, uang publik berakhir ketika uang privat dimulai. Dalam konteks BUMN, uang publik ketika masuk menjadi modal BUMN maka menjadi uang privat dan ini konsep uang publik dan uang privat diikuti dalam ketentuan tentang pengadaan barang dan jasa. Kalau kita menilik

peraturan presiden tentang pengadaan barang dan jasa jelas bahwa pengadaan barang dan jasa yang diatur di situ adalah pengadaan jasa yang menggunakan uang APBN. Sehingga BUMN ketika dia menggunakan uang yang ada di BUMN tidak menggunakan ketentuan tentang pengadaan barang dan jasa yang diatur oleh pemerintah. Oleh karena itu, menurut saya jangan ketika Undang-Undang Keuangan Negara memasukkan uang BUMN menjadi uang negara.”

“Selanjutnya ada pertanyaan pada saya, bagaimana dari segi sosial legal apabila keuangan BUMN sebagai keuangan negara? Saat ini potensi BUMN yang rugi dibawa ke ranah pidana seperti tadi disampaikan oleh Saksi Fakta sangat besar padahal kerugian yang dimunculkan bisa saja tidak terjadi karena ada niat maupun perbuatan jahat. Hal ini karena keuangan BUMN kalau dikategorikan atau dimasukkan dalam ranah pidana dianggap sebagai keuangan negara. Sehingga ketika BUMN merugi serta merta aparat penegak hukum akan mengatakan bahwa telah terjadi kerugian negara. Memang yang membuat kita repot adalah di dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi dalam Pasal 2 ataupun Pasal 3 tidak ada kata-kata dengan sengaja. Sehingga mudah untuk dikatakan bahwa mengingat tidak ada kata-kata dengan disengaja maka tidak perlu dibuktikan adanya niat jahat sepanjang apa yang dilakukan melawan hukum, menguntungkan diri sendiri kalau tidak ada diri sendiri, maka orang lain atau korporasi, dan merugikan keuangan negara meskipun tidak ada sama sekali konspirasi antara mereka yang duduk di BUMN itu dengan pihak yang mendapat keuntungan apakah itu orang lain atau korporasi, mereka ini berpotensi untuk dibawa ke ranah pidana.”

“Bapak, Ibu Para Hakim Konstitusi yang saya hormati untuk kita ketahui bahwa kerugian yang diderita oleh BUMN tidak semata-mata karena adanya perbuatan jahat. Rugi bisa muncul karena keputusan bisnis (business judgment). Saya ibaratkan analogikan sebagai seorang dokter. Kapan dokter itu melakukan malpraktik yang katakanklah mengakibatkan matinya pasien dan kapan dokter itu sudah melakukan semua prosedur tetapi ujungnya memang pasiennya meninggal. Pada waktu biasanya pasca ditangani keluarga pasien akan memperlakukan profesionalitas dari dokter. Nah untuk bisa menentukan apakah dokter ini malpraktik atau tidak maka ada dewan kehormatan yang akan menentukan apakah prosedur yang dilakukan oleh sang dokter ini sudah terpenuhi semua bila sudah maka dia tidak bisa dipersalahkan secara pidana. Demikian juga dengan manajemen atau pengurus dari BUMN apabila ada kerugian dari perusahaan tersebut dan dia sudah melakukannya sesuai dengan prosedur yang ada, best practices, maka seharusnya tidak bisa kemudian yang bersangkutan di bawah ke ranah pidana. Di samping itu kerugian bisa juga karena masalah perdata karena perjanjian yang diwanprestasikan oleh pihak lain, sehingga sesaat mungkin muncul

kerugian negara, padahal apabila kerugian karena perdata seharusnya diselesaikan secara perdata, gugat pihak yang merugikan bukan kemudian membawa management pengurus dari BUMN ke ranah pidana. Demikian juga kerugian karena masalah administratif dan seterusnya.”

“Bapak, Ibu Hakim Konstitusi yang saya hormati, terlepas dari apakah uang BUMN adalah uang negara, maka untuk kita ketahui di sektor BUMN maupun swasta bisa saja terjadi, yang namanya tindak pidana korupsi. Kalau kita berkomitmen untuk memberantas tindak pidana korupsi dan karena seperti tadi disampaikan oleh Prof. Erman, kita sudah meratifikasi United Nations Convention against Corruption Tahun 2003, maka seharusnya kata-kata keuangan negara dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi pun harus dihilangkan karena itu yang akan membatasi perbuatan-perbuatan di sektor swasta, yang mengarah pada kejahatan korupsi untuk tidak bisa dijerat. Intinya adalah objek daripada tindak pidana korupsi itu, pada perbuatannya tidak pada asal uangnya. Sampai saat sekarang yang menjadi permasalahan adalah asal uangnya, bukan perbuatannya.”

“Terakhir, ingin saya sampaikan bahwa bila keuangan BUMN tetap dianggap sebagai keuangan negara, maka sebagaimana tadi sudah disampaikan oleh Saksi Fakta bahwa BUMN yang harus bersaing dengan badan usaha swasta sebenarnya tidak memiliki *level plan feiled* yang sama. Swasta tidak akan dibayang-bayangi dengan masalah merugikan keuangan negara, tapi tidak demikian dengan Badan Usaha Milik Negara. Lalu, bila itu yang terjadi bagaimana negara bisa berharap BUMN sebagai milik dari negara ini, menyumbang kontribusi dari pendapatan dividen kepada anggaran belanja negara.”

Dari 2 pendapat diatas, penulis sepakat jika permohonan uji materil itu ditolak. Ada beberapa alasan terhadap hal tersebut; *Pertama*, Jikapun berbeda antara UU Keuangan Negara dan UU BPK dengan UU BUMN dan UUPT, BPK selaku pengawas Independen juga mengakui akuntan publik dalam melakukan tugasnya juga mengakui akuntan publik dalam melakukan pemeriksaan sebagai mana dimuat dalam pasal 6 ayat (4) UU BPK:

“Dalam hal pemeriksaan dilaksanakan oleh *akuntan publik* berdasarkan ketentuan undang-undang, laporan hasil pemeriksaan tersebut wajib disampaikan kepada BPK dan dipublikasikan.”

Selanjutnya dalam melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, BPK melakukan pembahasan atas temuan

pemeriksaan dengan objek yang diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara. Sedangkan hubungan dengan standar profesional akuntan publik ditetapkan oleh Ikatan Akuntansi Indonesia. Prinsip akuntansi yang berlaku umum untuk sektor pemerintahan adalah Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP).¹⁸ Artinya untuk masalah pengawasan yang diterapkan selama ini sudah sesuai dan tidak yang salah.

Kedua, munculnya uji materil UU Keuangan Negara dan UU BPK diatas, dikarenakan penegak hukum telah salah dalam menerapkan pengertian kerugian negara sebagaimana diterapkan dalam UU Tindak Pidana Korupsi. Selama ini, jika Jaksa menduga terjadi kesalahan dan menimbulkan kerugian negara di BUMN, secara serta merta aparat penegak hukum akan mengatakan bahwa telah terjadi kerugian negara. Padahal kerugian yang dimunculkan bisa saja tidak terjadi karena ada niat maupun perbuatan jahat. Artinya harus dibuat aturan main yang jelas, bahwa atas dasar laporan dari BPK, yang diduga terjadi tindak pidana, maka penegak hukum menindaklanjuti laporan tersebut. Bukan seperti yang terjadi selama ini.

Ketiga, jika terjadi pemisahan BUMN dengan keuangan negara, maka akan terjadi masalah lanjutan lainnya yaitu:

1. Negara berpotensi kehilangan aset dari BUMN (3.500 triliun rupiah, total seluruh aset BUMN di Indonesia).
2. Penerimaan negara non pajak dari BUMN akan menyusut.
3. BUMN tidak lagi diaudit BPK, tapi diaudit kantor akuntan publik.
4. DPR secara langsung tidak bisa lagi mengawasi BUMN.
5. Korupsi di BUMN tidak bisa dijerat UU Tipikor namun hanya dijerat dengan pidana biasa atau korporasi.
6. Masyarakat tidak bisa mengawasi BUMN untuk tujuan kesejahteraan.

¹⁸ Peraturan BPK No. 1 Tahun 2007 Standar Pemeriksaan Keuangan Negara

7. Berkaitan dengan momentum Pemilu 2014, proses liberalisasi BUMN ini disinyalir akan digunakan elit untuk mencari dana politik.¹⁹

Keuangan negara mencakup pengertian APBN, APBD dan kekayaan-kekayaan negara yang terdapat pada badan-badan hukum perusahaan negara ataupun perusahaan daerah seperti dalam pandangan Prof. Padmo Wahyono dan Prof. Dr. A. Hamied S Attamimi.²⁰ UU BPK pada pasal 1 butir 7 juga merumuskan definisi keuangan negara itu dalam pengertian luas, yaitu:

Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Atas dasar itu pula pasal 6 ayat (1) UU BPK menentukan, BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Namun meskipun dapat diterima secara teknis hukum, akan tetapi masih dapat dikatakan sangat luas cakupannya, sehingga relevansinya secara hukum masih harus didudukkan secara tepat.

Bahwa dalam melaksanakan tugasnya, BPK menemukan indikasi tindak pidana, lalu meneruskan temuannya itu untuk ditindaklanjuti oleh Kepolisian, Kejaksaan, atau oleh KPK, maka tentunya hal itu sesuai dengan maksud pasal 23 E UUD 1945 ayat (3) yang menentukan:

“Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan UU”

Tetapi tujuan utama pemeriksaan oleh BPK bukanlah untuk menentukan tindak pidana, melainkan untuk penataan dan perbaikan kinerja

19

<http://www.antikorupsi.org/sites/antikorupsi.org/files/files/Berita/BUMN%20Dalam%20Angka%20-%20Hasil%20Penelusuran%20ICW%20Desember%202013.pdf>

versi Koalisi untuk Akuntabilitas Keuangan Negara atau KUAK, diakses 8 Mei 2014

²⁰ Jimly Asshiddiqie, Pokok-pokok..., Opcit, hlm. 814.

pemerintahan negara dengan menggunakan keuangan negara secara tepat dan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

1. Kepastian Hukum tentang Status Keuangan Negara di Lingkungan BUMN Persero.

a. Keuangan Negara dan Keuangan BUMN Persero dalam Konteks Penyertaan Modal Negara.

Yang dimaksud dengan modal disini adalah modal dasar yang disebut dalam akte pendirian, yang merupakan suatu jumlah maksimum sampai jumlah mana surat-surat saham dapat dikeluarkan. Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan. Mengenai modal BUMN yang berbentuk Persero, diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 1969 jo PP Nomor 12 Tahun 1998 jo PP Nomor 45 Tahun 2001 Tentang Persero. Menurut ketentuan Pasal 1 angka (1) dan angka (2) UU BUMN, modal PERSERO terbagi atas saham yang seluruh atau paling sedikit 51% dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Menurut Pasal 1 angka (10) UU BUMN, kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada PERSERO dan/atau PERUM serta perseroan terbatas lainnya. Ketentuan ini ditegaskan lagi oleh Pasal 4 ayat (1) UU BUMN yang menentukan, modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Apa yang dimaksud dengan istilah 'dipisahkan'. Menurut penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU BUMN, yang dimaksud dengan 'dipisahkan' adalah pemisahan kekayaan negara dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN, untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Jadi, istilah "dipisahkan" harus dipahami dalam 2 (dua) pengertian, yaitu: (1) Kekayaan negara tersebut bukan lagi sebagai kakayaan negara, tetapi sebatas penyertaan modal dalam PERSERO, karena telah berubah menjadi harta kekayaan PERSERO dan (2) Jika terjadi kerugian sebagai

akibat resiko bisnis (*bussiness risk*), harus dipahami dan diperlakukan dalam konteks "*bussiness judgement*" berdasarkan "*bussiness judgement rules*".²¹

Sebagai Perseroan Terbatas, keberadaan harta kekayaan PERSERO harus didasarkan pada aturan hukum tentang harta kekayaan Perseroan Terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU PT). Menurut ketentuan Pasal 1 angka (1) UU PT, Perseroan Terbatas merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, dan melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham. Sedang menurut Pasal 31 ayat (1) UU PT, modal dasar Perseroan Terbatas terdiri atas seluruh nilai nominal saham. Sedang harta kekayaan Perseroan Terbatas meliputi modal dasar yang berupa nilai nominal saham dan aset-aset lainnya.

Jadi, semua kekayaan termasuk kekayaan negara yang dipisahkan dan disertakan sebagai modal PERSERO adalah bagian dari persekutuan modal, berupa nilai nominal saham, yang merupakan modal dasar PERSERO. Modal dasar ini beserta aset yang lain merupakan harta kekayaan PERSERO. Singkatnya, kekayaan negara yang dipisahkan dan disertakan sebagai modal PERSERO berubah menjadi harta kekayaan PERSERO, yang pengelolaannya didasarkan pada "*good corporate governance*".²²

Aturan hukum dalam UU BUMN dan UU PT sudah sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang berlaku secara universal. Mengutip pendapat Rudhy Prasetya, secara universal berlaku ajaran tentang "*separate legal entity*" (badan hukum/korporasi), bahwa suatu harta kekayaan yang telah dipisahkan dan dimasukkan sebagai modal ke dalam korporasi/badan hukum, harta kekayaan itu menjadi harta korporasi, dan tidak dapat diperlakukan sebagai harta kekayaan pemilik awal.²³

²¹ <http://pkbl.Bumn.Go.id./index/profit/id/3>, Tanggal akses: 2 Februari 2010

²² Good Corporate Governance merupakan tata kelola pemerintahan yang baik yang harus diterapkan dalam pengurusan BUMN yang terdiri atas: Transparansi, Kemandirian, Akuntabilitas, Pertanggungjawaban, dan kewajaran yang diatur dalam Pasal 76 UU BUMN dan Kepmen Nomor 117 Tahun 2002.

²³ Rudhy Prasetya, *Badan Hukum Korporasi*, (Jakarta: PT.RajaGrafindo, 2008), hal. 10

b. Keuangan Negara di Lingkungan BUMN Persero Ditinjau dari Aspek Pengelolaan.

BUMN yang berbentuk Persero diatur dalam PP Nomor 12 Tahun 1998 jo PP Nomor 45 Tahun 2001 juga dalam hal-hal tertentu berlaku pula UU Nomor 40 Tahun 2007 Tentang PT termasuk dalam hal pendirian suatu Persero berlakulah UU PT. Setiap penyertaan modal Negara ke dalam modal saham perseroan terbatas ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah yang memuat maksud penyertaan dan besarnya kekayaan Negara yang dipisahkan untuk penyertaan modal tersebut. Penetapan dengan PP dilakukan karena modal dalam Perseroan Terbatas adalah kekayaan Negara. Jadi, PP tersebut bukan mengesahkan berdirinya perseroan terbatas, melainkan mengesahkan penyertaan modal Negara dalam perseroan terbatas. Pemisahan kekayaan Negara untuk dijadikan penyertaan Negara dalam modal perseroan terbatas dapat dilakukan dengan cara penyertaan langsung Negara ke dalam modal perseroan terbatas.

Terhadap Persero, seperti yang telah disebutkan diatas maka, berlakulah prinsip-prinsip Perseroan Terbatas sebagaimana diatur dalam UU Nomor 40 Tahun 2007. Ini berarti dalam hal pendirian Persero, Menteri Keuangan bertindak mewakili Negara, atau dapat memberi kuasa kepada Menteri lain yang sesuai dengan sektor usaha Persero untuk menghadap notaris sebagai pendiri mewakili Negara. Namun, sebelum menghadap notaris, rancangan anggaran dasar Persero yang akan dituangkan dalam akta pendirian harus mendapat persetujuan lebih dahulu dari Menteri Keuangan. Jadi, apabila Negara menyertakan modal dalam pendirian Persero, maka tindakan tersebut dapat diurutkan sebagai berikut:

- a. Penyertaan modal dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah;
- b. Menteri Keuangan menyetujui anggaran dasar;
- c. Menteri Keuangan/Menteri lain yang diberi kuasa membawa rancangan anggaran dasar Persero menghadap notaris untuk dibuahkan akta pendiriannya;

- d. Dan seterusnya berlaku prosedur menurut UU Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas;

Menteri Keuangan menyelenggarakan penatausahaan setiap penyertaan modal Negara berikut perubahannya ke dalam modal saham perseroan terbatas dan penyertaan-penyertaan-penyertaan yang dilakukan oleh Persero. Pelaksanaan sehari-hari kegiatan penatausahaan tersebut dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pembinaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Penatausahaan dalam hal ini adalah pencatatan dalam rangka pengadministrasian untuk mengetahui posisi keuangan Negara dalam BUMN.

Pengurusan BUMN dilakukan oleh Direksi, yang dalam melaksanakan tugasnya harus mematuhi anggaran dasar BUMN dan peraturan perUndang-Undangan serta wajib melaksanakan prinsip-prinsip *good corporate governance* yang meliputi sebagai berikut:

- a. Transparansi, yaitu keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengungkapkan informasi material dan relevan mengenai perusahaan.
- b. Kemandirian, yaitu keadaan dimana perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan perUndang-Undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat.
- c. Akuntabilitas, yaitu kejelasan fungsi, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban organ sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara efektif.
- d. Pertanggungjawaban, yaitu kesesuaian di dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat.
- e. Kewajaran, yaitu keadilan dan kesetaraan di dalam memenuhi hak-hak stakeholder yang timbul berdasarkan perjanjian dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Mengenai pelaksanaan *good corporate governance* diatur dalam Kepmen BUMN No.117/M-MBU/2002 tentang Penerapan Praktik *Good Corporate Governance* pada BUMN.

Kepmen BUMN No.117/M-MBU/2002 Pasal 2 menyatakan:

Ayat (2): "BUMN wajib menerapkan GCG secara konsisten dan atau menjadikan GCG sebagai landasan operasionalnya. Ayat (3) :Penerapan GCG pada BUMN dilaksanakan berdasarkan keputusan ini dengan tetap memperhatikan ketentuan dan norma yang berlaku dan anggaran dasar BUMN."

Ketentuan tersebut dimaksudkan sebagai perintah dari Menteri BUMN kepada BUMN yang berada di bawah pengawasannya agar menjalankan prinsip *good corporate governance*, disamping sebagai upaya untuk memberikan landasan hukum dan pedoman bagi BUMN dalam melaksanakan GCG.

Dalam ketentuan tersebut juga mengatur prinsip-prinsip doktrin hukum modern dalam Kepmen BUMN adalah:²⁴

1. *Doktrin fiduciary duty*. Berkaitan dengan tugas dan tanggung jawab direksi BUMN yang termuat dalam Kepmen BUMN yang masih berkaitan dengan *doktrin fiduciary duty* adalah ketentuan yang dimuat dalam Pasal 19 yang menyatakan bahwa perjanjian penunjukan anggota direksi yang bersangkutan dan kuasa pemegang saham/pemilik modal pada saat penunjukan yang bersangkutan sebagai anggota direksi, yang memuat persyaratan penunjukan dan pemberhentian, termasuk peran dan tanggung jawab.
2. *Standard of Care*. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 4.

Ayat a : Memaksimalkan nilai BUMN dengan cara meningkatkan prinsip keterbukaan, akuntabilitas, dapat dipercaya, bertanggung jawab, dan adil agar perusahaan memiliki daya saing yang kuat, baik secara nasional maupun internasional.

²⁴ Zaeny Asyhadie, *Hukum Bisnis (Prinsip dan Pelaksanaannya di Indonesia)*, (Jakarta: PT RajaGrafindo, 2005), hal. 158

Ayat b : Mendorong pengelolaan BUMN secara profesional, transparan, dan efisien, serta memberdayakan fungsi dan meningkatkan kemandirian organ.

Ayat c : Mendorong agar organ dalam membuat keputusan dan menjalankan tindakan dilandasi nilai moral yang tinggi dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta kesadaran akan adanya tanggung jawab sosial BUMN terhadap stakeholder maupun kelestarian lingkungan di sekitar BUMN.

3. *Self Dealing Transaction* dan *Corporate Opportunity*. Doktrin *self dealing transaction* dalam ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 20, yang menyatakan bahwa para anggota Direksi dilarang melakukan transaksi yang mempunyai benturan kepentingan dan mengambil keuntungan pribadi dari kegiatan BUMN yang dikelolanya selain gaji dan fasilitas sebagaimana anggaran direksi yang ditentukan oleh RUPS/pemilik modal.
4. *Doctrine Business Judgement Rule*. Doktrin ini diatur dalam Pasal 3 ayat e yang menyatakan, kewajaran (*fairness*), yaitu keadilan dan kesetaraan di dalam memenuhi hak-hak stakeholder yang timbul berdasarkan perjanjian dan peraturan perundang-undangan.

c. Keuangan Negara di Lingkungan BUMN Persero Ditinjau dari Aspek Audit atau Pengawasan.

Pada hakekatnya, mekanisme pengawasan keuangan negara dapat dibedakan atas dua hal yaitu pengawasan intern dan pengawasan ekstern. Biasanya pengawasan intern meliputi pengawasan *supervisi (built in control)*, pengawasan *birokrasi* serta pengawasan melalui lembaga-lembaga pengawasan intern. Pada pengawasan *supervisi* (pengawasan atasan terhadap bawahan) masing-masing pimpinan setiap unit diwajibkan melakukan pengawasan keuangan negara terhadap para bawahan yang menjadi tanggungjawabnya. Adanya pengawasan yang dilakukan secara *bertingkat* ini, diharapkan adanya penyimpangan dari kebijakan (ketentuan)

yang telah ditetapkan, dapat diketahui sedini mungkin (*early warning system*). Adapun pengawasan birokrasi yaitu pengawasan melalui sistem dan prosedur administrasi.

Perlu diketahui bahwa negara kita masih menggunakan sistem anggaran garis (*line budgeting system*) atau disebut sistem anggaran tradisional. Sistem ini hanya menitik beratkan pada segi pelaksanaan dan pengawasan anggaran. Dari segi pelaksanaan yang dipentingkan adalah *kesesuaian (compliance)* antara besarnya hak dengan obyek pengeluaran dari tiap-tiap Departemen atau lembaga negara. Sedangkan dari segi pengawasan yang dipentingkan adalah *kesahihan (validitas)* bukti-bukti transaksi atas pembelanjaan anggaran tersebut. Sistem pembukuan yang berlaku di negara kita masih menggunakan sistem administrasi kas yaitu menerapkan tata buku tunggal (*single entry bookkeeping*) berdasarkan metode dasar tunai (*cash basis*). Oleh karena itu yang langsung dapat diketahui adalah masalah transaksi kas atau penerimaan dan pengeluaran kas saja, sehingga untuk mengetahui prestasi (*kinerja*) yang dicapai dibalik hasil transaksi kas tersebut diperlukan *analisis* lebih lanjut. Hal ini untuk mengetahui apakah transaksi kas tersebut telah efisien dan efektif sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.²⁵

Pengawasan melalui lembaga-lembaga pengawasan intern dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jenderal Departemen / Unit Pengawasan Lembaga dan Badan Pengawasan Daerah (Bawasda) untuk Daerah Tingkat I & II (Propinsi dan Kodya/Kabupaten) dan Satuan Pengawas Internal dalam BUMN. BPKP berfungsi melakukan koordinasi atas seluruh pengawasan intern Pemerintah. Pengawasan ekstern dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Dewan Perwakilan Rakyat/Daerah (DPR/D), media masa beserta lembaga atau anggota masyarakat lainnya.

²⁵ Arifin Soeriaatmadja, Laporan Akhir Kompendium Bidang Hukum Keuangan Negara (Sumber-Sumber Keuangan Negara), Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Ham – Ri, Jakarta 2011, Hlm. 93.

BPK, adalah lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁶ BPK merupakan satu lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

B. Kewenangan BPK dalam pemeriksaan keuangan BUMN.

Berdasarkan pasal 6 ayat (1) sampai dengan (6) UU No. 15 Tahun 2006 Tentang BPK, BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Pemeriksaan BPK mencakup:

1. Pemeriksaan keuangan,
2. Pemeriksaan kinerja, dan
3. Pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

BUMN sebagai badan hukum privat yang berbentuk perseroan, tidak dikategorikan dalam cakupan pengaturan keuangan negara, termasuk menjadi objek pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Karena secara hukum BUMN tunduk kepada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Didalam pasal 68 ayat (1) UU No. 40 Tahun 2007 tentang perseroan terbatas, Direksi wajib menyerahkan laporan keuangan Perseroan kepada **akuntan publik** untuk diaudit apabila:

1. kegiatan usaha Perseroan adalah menghimpun dan/atau mengelola dana masyarakat;
2. Perseroan menerbitkan surat pengakuan utang kepada masyarakat;
3. Perseroan merupakan Perseroan Terbuka;
4. **Perseroan merupakan persero;**

²⁶ Pasal 1 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2006 Tentang BPK.

5. Perseroan mempunyai aset dan/atau jumlah peredaran usaha dengan jumlah nilai paling sedikit Rp50.000.000.000,00 (lima puluh miliar rupiah); atau
6. diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan.

Dalam hal pemeriksaan dilaksanakan oleh *akuntan publik* berdasarkan ketentuan undang-undang, laporan hasil pemeriksaan tersebut wajib disampaikan kepada BPK dan dipublikasikan. Dalam melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, BPK melakukan pembahasan atas temuan pemeriksaan dengan objek yang diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara. Selanjutnya hubungan dengan standar profesional akuntan publik ditetapkan oleh Ikatan Akuntansi Indonesia. Prinsip akuntansi yang berlaku umum untuk sektor pemerintahan adalah Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP).

Dalam melaksanakan tugasnya, BPK berwenang:²⁷

- a. Menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan;
- b. Meminta keterangan dan/atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang, unit organisasi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara;
- c. Melakukan pemeriksaan di tempat penyimpanan uang dan barang milik negara, di tempat pelaksanaan kegiatan, pembukuan dan tata usaha keuangan negara, serta pemeriksaan terhadap perhitungan-perhitungan, surat-surat, bukti-bukti, rekening koran, pertanggungjawaban, dan daftar lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara;

²⁷ Pasal 9 ayat (1), Ibid.

- d. Menetapkan jenis dokumen, data, serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang wajib disampaikan kepada BPK;
- e. Menetapkan standar pemeriksaan keuangan negara setelah konsultasi dengan Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah yang wajib digunakan dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
- f. Menetapkan kode etik pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara;
- g. Menggunakan tenaga ahli dan/atau tenaga pemeriksa di luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK;
- h. Membina jabatan fungsional Pemeriksa;
- i. Memberi pertimbangan atas Standar Akuntansi Pemerintahan; dan
- j. Memberi pertimbangan atas rancangan sistem pengendalian intern Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah sebelum ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah.

BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara. Penilaian kerugian keuangan negara dan/atau penetapan pihak yang berkewajiban membayar ganti kerugian ditetapkan dengan keputusan BPK. Untuk menjamin pelaksanaan pembayaran ganti kerugian, BPK berwenang memantau:²⁸

- a. penyelesaian ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah terhadap pegawai negeri bukan bendahara dan pejabat lain.
- b. pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah kepada bendahara, pengelola BUMN/BUMD, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara yang telah ditetapkan oleh BPK.

²⁸ Pasal 10 ayat (1), (2), (3) dan (4), Ibid.

- c. pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah yang ditetapkan berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Kegiatan pemantauan dan hasil-hasilnya tersebut diatas, menurut pasal 10 ayat (4), harus diberitahukan secara tertulis kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya. Disamping itu, menurut ketentuan pasal 11, BPK dinyatakan juga dapat memberikan hal-hal sebagai berikut:

- a. pendapat kepada DPR, DPD, DPRD, Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah, Lembaga Negara Lain, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, Yayasan, dan lembaga atau badan lain, yang diperlukan karena sifat pekerjaannya;
- b. pertimbangan atas penyelesaian kerugian negara/daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah; dan/atau
- c. keterangan ahli dalam proses peradilan mengenai kerugian negara/daerah.

Segala ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan wewenang BPK diatur sendiri oleh BPK.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan.

1. Undang-Undang Dasar 1945 sebagai norma dasar (*grund norm*), paket undang-undang keuangan negara, dan Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada BUMN dan Perseroan Terbatas sesungguhnya telah memberikan kepastian hukum tentang status yuridis keuangan negara di lingkungan BUMN Persero yakni bahwa **keuangan di lingkungan BUMN Persero adalah keuangan negara**. Alasan yang mendasarinya adalah *pertama*, makna keuangan negara dalam ketentuan konstitusi (UUD 1945) tidak hanya mencakup APBN yang bersifat tahunan melainkan juga keuangan negara dalam bentuk lainnya sesuai ketentuan Pasal 23 C, yang diarahkan demi terlaksananya pengelolaan keuangan negara yang mengedepankan prinsip transparan, akuntabel, dan kehati-hatian, dalam mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat (Pasal 23 ayat (1) UUD 1945). *Kedua*, Pasal 3 ayat (1) UU No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan Pasal 6 ayat (1) dan (2) UU No. 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan mengatur bahwa Badan Pemeriksa Keuangan diberikan kewenangan untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sesuai dengan ketentuan Pasal 2 UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. *Ketiga*, dampak terhadap keuangan BUMN diluar keuangan negara dapat menjadi moral hazard dari para direksi atau siapapun yang dapat melakukan penyimpangan terhadap penggunaan yang dari awalnya adalah Uang Rakyat.
2. Pemeriksaan BUMN dilakukan oleh Akuntan Publik sesuai dengan UU BUMN dan UU Perseroan terbatas. Laporan akuntan publik tersebut dilaporkan kepada BPK. BPK melakukan pemeriksaan kembali dari laporan akuntan publik tersebut sebagaimana dimaksud dalam

Peraturan BPK No. 1 Tahun 2007 Standar Pemeriksaan Keuangan Negara.

A. Saran.

1. Mahkamah Konstitusi dalam memberikan putusan uji materil UU Keuangan Negara dan UU BPK secara hati-hati karena akan menimbulkan dampak-dampak yang sangat merugikan negara. Dan tetap menjadikan pengertian keuangan negara secara luas tersebut.
2. Penegak Hukum harus diberikan aturan main dalam melakukan tuntutan tindak pidana korupsi, harusnya laporan dari BPK yang dijadikan acuan terhadap dugaan tindak pidana korupsi. Tidak seperti yang terjadi selama ini.

Daftar Pustaka

A. Buku.

A. Hamied S. Attamami, Pengertian Keuangan Negara Menurut UUD 1945 pasal 23, *Majalah Keuangan* No. 93 Tahun 1979.

Amiruddin dan H. Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta. 2004.

Arifin Soeriaatmadja, Laporan Akhir Kompendium Bidang Hukum Keuangan Negara (Sumber-Sumber Keuangan Negara), Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum Dan Ham – Ri, Jakarta 2011.

Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996.

Friedmann, W., *The State and The Rule of Law in Mixed Economy*, Steven & Son, London, 1971, hlm3

Jimly Asshiddiqie, Pokok-pokok hukum tata negara Indonesia (Pasca Reformasi), Jakarta, 2008.

Padmo Wahyono, Beberapa Masalah Ketatanegaraan Indonesia, Rajawali, Jakarta, 1984.

Rudhy Prasetya, *Badan Hukum Korporasi*, (Jakarta: PT.RajaGrafindo, 2008), hal. 10

Zaeny Asyhadie, *Hukum Bisnis (Prinsip dan Pelaksanaannya di Indonesia)*, (Jakarta: PT RajaGrafindo, 2005)

B. Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Undang-Undang No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan

Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas

Peraturan BPK No. 1 Tahun 2007 Standar Pemeriksaan Keuangan Negara

C. Website dan Lain-lain.

<http://pkbl.Bumn.Go.id./index/profit/id/3>, Tanggal akses: 2 Februari 2010

<http://www.antikorupsi.org/sites/antikorupsi.org/files/files/Berita/BUMN%20Dalam%20Angka%20-%20Hasil%20Penelusuran%20ICW%20Desember%202013.pdf>,

<http://www.ermanhukum.com/Komentar%20hukum.htm>, Erman

Rajagukguk, 04 Pebruari 2011.

<http://www.tribunnews.com/nasional/2014/03/23/forum-bumn-ajukan->

[uji-materi-sejumlah-pasal-di-uu-bpk](http://www.tribunnews.com/nasional/2014/03/23/forum-bumn-ajukan-), Forum BUMN Ajukan Uji Materi

Sejumlah Pasal di UU BPK, Minggu, 23 Maret 2014.

Risalah Sidang Perkara MK Nomor 48 DAN 62/PUU-XI/2013, Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara Dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Acara Mendengarkan Keterangan Bpk, Ahli/Saksi Pemohon, Dan Pemerintah, Jakarta, Senin, 26 Agustus 2013

Risalah Sidang Perkara Nomor 48 Dan 62/Puu-Xi/2013 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara Dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Acara Mendengarkan Keterangan Saksi/Ahli Dari Pemohon Dan Pemerintah (Vii), Jakarta, Selasa, 16 September 2013

DAFTAR HADIR SEMINAR KENAIKAN PANGKAT

Nama : Irsan,SH.,M.H
 NIP : 198301172009121004
 Judul : Analisis Yuridis Kewenangan BPK dalam Pemeriksaan Keuangan BUMN

No.	Nama	NIP	Tanda Tangan
1	IRSAN	198301172009121004	
2.	Hamonangan Albariangyah	198212252009121008	
3.	Agus Ngadiaw	198301242009122001	
4.	Henny Yuningsih	197907183009122001	
5.	CUCI FLAMBONITA	196405301989031002	
6.	Ahmaturrahman		
7.	MARDIANA		
8.	Rd. Muhammad Ikhsan	1968022119951210	
9.	Vera Noviant	197711032008012010	
10.	Putu samawati		
11.	Mahesa Pannie	1970050920121002	
12.	REZA	1970050920121002	
13.	Zul Kilyat	1970050920121002	
14.	Theta Murty		
15.	Meria Utams	1978050920121003	
16.	alban		
17.	Marzal		
18.	Vesitya Ramadhani Putri	198806272006042003	
19.	Reda		

20.

21.

Inderalaya

a.n. Dekan
 Pembantu Dekan I



H. Eahni Yoesmar Ar,SH.,MS
 NIP.195806231985031002