

ANALISIS HUKUM ATAS PEMERIKSAAN KEKAYAAN NEGARA PADA BADAN USAHA MILIK NEGARA (BUMN) MENGENAI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 48 DAN 62/PUU-XI/2013

Selatieli Zendrato

Bismar Nasution, Sunarmi, Faisal Akbar Nasution
zendrato.selatieli@gmail.com

ABSTRACT

There is the difference in interpreting separated State's assets. Many legal practitioners point out that separated State's assets are corporations' assets, but some of them point out that the assets of BUMN (State's Owned Enterprises) are State's assets because they come from State's finance so that the Supreme Audit Agency has the authority to audit the assets of BUMN although. Concerning the assets of BUMN as an independent a corporation, and the status of the State as the capital owner, its position is only as a shareholder. According to the theory of legal entity, Public Accountant has the authority to audit the assets of BUMN as a corporation. The Institutional Court's Ruling No. 48/PUU-XI/2013 does not pay attention to the position of BUMN whether it a public law or a private law. When a company has signed its memorandum of association before a Notary, private law is automatically in effect. The Constitutional Court in its Ruling No. 62/PUU-XI/2013 does not consider legal experts' opinion which states that when BUMN uses money in the company, it does not use the provision on APBN (the National Budget) system which is regulated by the government but is only based on business judgment rule.

Keywords: Auditing State's Assets, BUMN, Constitutional Court's Ruling.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut BUMN) yang seluruh atau sebagian besar modalnya berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan, merupakan salah satu pelaku ekonomi dalam sistem perekonomian nasional, disamping usaha swasta dan koperasi.¹ Di tengah kontroversi mengenai sejumlah kalangan akan mengajukan kembali uji materi atau *judicial review* terhadap Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (selanjutnya disebut UUKN) dimohonkan oleh sejumlah Dosen Keuangan Negara yang tergabung dalam *Center for Strategic Studies University of Indonesia* (CSS UI) dan juga pengujian UUKN dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disebut UUBPK) oleh kalangan Forum Hukum BUMN dengan memperlakukan kekayaan yang dihasilkan oleh perusahaan Negara atau perusahaan daerah. Dalam banyak kasus, perlakuan terhadap BUMN, khususnya terhadap BUMN berbentuk Persero masih seperti layaknya institusi pemerintah.² Bahkan, dalam beberapa kasus, DPR ikut menentukan keputusan internal BUMN.³ Dengan situasi seperti ini, tidak dapat sepenuhnya disalahkan bila akhirnya BUMN kita tidak dapat memainkan perannya secara optimal. Dalam hal pemeriksaan kekayaan Negara di BUMN terdapat ketidakpastian hukum dalam pemeriksaan kekayaan BUMN. Ketidakpastian hukum ini dalam menempatkan kekayaan Negara dengan kekayaan BUMN sehingga terdapatnya kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) untuk dapat memeriksa pengelolaan kekayaan BUMN.

Masalah badan hukum dan landasan hukum tata cara pengelolaan dan pertanggungjawaban serta lembaga atau instansi mana yang berwenang melakukan pemeriksaan terhadap persero tersebut.⁴ Hal ini penting karena mempunyai kaitan sangat erat dengan pencantuman unsur merugikan Negara dalam perumusan tindak pidana korupsi yang dilakukan pengurus dalam Perseroan Terbatas atau persero, tentu akan membawa akibat hukum tertentu dalam bidang hukum pembuktian yaitu adanya kerugian Negara. Selanjutnya Menurut Faisal Akbar

¹ Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

² Sunarsip, strategi pengelolaan BUMN dimasa mendatang, <http://www.iei.or.id/publicationfiles/Strategi%20Pengelolaan%20BUMN%20di%20Masa%20Mendatang.pdf>, diakses tanggal 2 Februari 2015.

³ *Ibid.*

⁴ Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Prespektif Hukum: Teori, Praktek dan Kritik*, (Depok: Rajawali Pers, 2010), hal. 107.

Nasution menyatakan dalam makalah seminarnya bahwa “Ketika sejumlah uang ini beralih ke perusahaan, maka sebenarnya itu masuk dalam ranah hukum privat”.⁵

Perlu sebuah landasan hukum yang tepat untuk penentuan status kekayaan BUMN serta pemeriksaan harta kekayaan Negara di BUMN. Oleh karena kepastian hukum penentuan pemeriksaan akan memberikan implikasi yuridis terhadap pengelolaan dan pertanggungjawaban persero yang pada akhirnya berdampak terhadap kelancaran aktivitas bisnis.

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis bermaksud melakukan penelitian tentang Analisis Hukum atas Pemeriksaan Kekayaan Negara yang Dipisahkan dalam Perusahaan Perseroan ditinjau dari beberapa ajaran hukum dan ketentuan peraturan perUndang-undangan yang berlaku.

B. Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka yang akan menjadi pokok permasalahan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana status hukum kekayaan Negara pada Badan Usaha Milik Negara?
2. Bagaimana pemeriksaan kekayaan Negara pada Badan Usaha Milik Negara?
3. Bagaimana analisis hukum putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48 dan 62/PUU-XI/2013 dikaitkan dengan pemeriksaan kekayaan Negara pada BUMN?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penulisan yang ingin dicapai oleh penulis adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis status hukum kekayaan Negara pada Badan Usaha Milik Negara.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pemeriksaan kekayaan Negara pada Badan Usaha Milik Negara.
3. Untuk mengetahui analisis hukum dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48 dan 62/PUU-XI/2013 dikaitkan dengan pemeriksaan kekayaan Negara pada Badan Usaha Milik Negara.

D. Manfaat Penelitian

Dalam kegiatan penelitian ini memberikan sejumlah manfaat bagi semua pihak yang mana penulis mengelompokkannya ke dalam 2 (dua) bagian yakni sisi teoritis dan sisi praktis yaitu sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
Penelitian ini memberikan sejumlah manfaat yakni bahwa kajian penelitian lebih lanjut bagi para akademisi maupun masyarakat umum serta dapat memberikan manfaat menambah khasanah Ilmu Hukum bisnis mengenai pemeriksaan kekayaan Negara pada BUMN.
2. Manfaat praktis
Penelitian ini memberikan informasi kepada praktisi hukum maupun masyarakat tentang analisis hukum pemeriksaan kekayaan Negara pada BUMN.

II. KERANGKA TEORI

Untuk mengetahui permasalahan-permasalahan dalam penulisan ini digunakan teori “badan hukum” dan sebagai teori pendukung digunakan “teori kewenangan”. Menurut Chidir Ali menyatakan bahwa pengertian badan hukum sebagai subjek hukum itu menjangkau hal berikut, yaitu:⁶

- a. Perkumpulan orang (organisasi)
- b. Dapat melakukan perbuatan hukum (*rechtshandeling*) dalam hubungan-hubungan hukum (*rechtsbetrekking*)
- c. Mempunyai harta kekayaan sendiri
- d. Mempunyai hak dan kewajiban
- e. Dapat digugat atau menggugat di depan Pengadilan.

Kesimpulannya Badan Hukum merupakan sekumpulan orang yang terikat oleh suatu perjanjian yang dapat bertindak seperti manusia pada umumnya. Badan hukum memiliki harta kekayaan sendiri yang dipisahkan dari kekayaan pribadi pendirinya maupun pengurusnya. Dalam

⁵ Ningrum N.S., et. al., “Prosiding Seminar Publik Kriminalisasi Pengadaan barang dan/atau Jasa dalam Lingkungan BUMN”, (Medan: USU Press, 2014), hal. 17.

⁶ *Ibid*, hal. 21.

melaksanakan kegiatannya badan hukum dapat bertindak berhubungan dengan pihak lain seperti mengadakan perjanjian atau membayar pajak dilakukan oleh pengurusnya.⁷

Teori kewenangan menurut S.F. Marbun sebagaimana dikutip oleh Nomensen Sinamo menyatakan bahwa wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh Undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.⁸ Wewenang BPK dalam pemeriksaan kekayaan BUMN secara yuridis telah di atur oleh Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan dan juga kewenangan Akuntan Publik dalam pemeriksaan kekayaan Negara terdapat dalam teori badan hukum dan juga secara yuridis diatur dalam Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Status Hukum Kekayaan Negara Pada Badan Usaha Milik Negara

Kekayaan BUMN Persero sebagai badan hukum mandiri dengan segala konsekuensi yuridisnya maka status Negara sebagai pemilik modal kedudukannya hanya sebagai pemegang saham layaknya pemegang saham dalam suatu Perseroan Terbatas.

Badan hukum sebagai subyek hukum mandiri yang dipersamakan dengan individu pribadi (pribadi hukum) adalah suatu badan yang memiliki harta kekayaan terlepas dari anggota-anggotanya, dianggap sebagai subjek hukum yang mempunyai kemampuan untuk melakukan perbuatan hukum, mempunyai tanggung jawab dan memiliki hak dan kewajiban seperti hak dan kewajiban yang dimiliki seseorang.⁹ Sebagai badan hukum mempunyai konsekuensi: *Limited Liability, perpetual succession, Business property is owned by the company, The company has contractual capacity in its own right and can sue and be sued in its own name.*¹⁰ Karakteristik badan hukum adalah didirikan oleh orang, mempunyai kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan pendiri atau pengurusnya, mempunyai hak dan kewajiban terlepas dari hak dan kewajiban pendiri atau pengurusnya.¹¹

Saham-saham dalam perseroan terbatas merupakan benda yang diakui dalam hukum¹². Secara yuridis, modal yang disertakan ke dalam perseroan bukan lagi kekayaan orang yang menyertakan modal, tetapi menjadi kekayaan perseroan terbatas. Kepemilikan ini diwakili oleh suatu sertifikat saham yang menyebutkan nama perusahaan dan nama pemilik saham.

Dapat disimpulkan bahwa kekayaan Negara di BUMN tersebut adalah Kekayaan badan Hukum itu sendiri, Negara hanya sebagai pemegang saham dalam BUMN tersebut. Selanjutnya penegasan tentang kekayaan BUMN sebagai kekayaan Negara atau Kekayaan BUMN sebagai Kekayaan Badan Hukum dapat dilihat dalam tabel dibawah ini:

Tabel: 1

Peraturan PerUndang-undangan yang menyatakan Kekayaan BUMN adalah Kekayaan Negara.

No.	Peraturan PerUndang-undangan	Isi Peraturan
1	Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara	Pasal 2: Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi 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
2	Undang-undang Republik Indonesia Nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan	Pasal 6 ayat 1: BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, BUMN, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik

⁷ Agus Budiarto, *Kedudukan Hukum Dan Tanggung Jawab Pendiri Perseroan Terbatas (edisi kedua)*, (Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia, 2009), hal. 21.

⁸ Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2015), hal. 97.

⁹ Purnadi Purbacaraka, Agus Brotosusilo, *Sendi-sendi Hukum Perdata*, (Jakarta: CV Rajawali, 1983), hal. 51.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² Lihat Pasal 511 butir 4 Kitab Undang-undang Hukum Perdata.

		Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan Negara.
3	Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara	Pasal 1 ayat 1: Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan Negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD.
4	Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013	Menurut Mahkamah: ketentuan mengenai keuangan Negara dalam UUD 1945 sesungguhnya tidak hanya secara terbatas diatur dalam Pasal 23 UUD 1945. Dengan demikian, Pasal 23 tersebut tidak dapat ditafsirkan secara terpisah tanpa mengaitkan dengan Pasal-Pasal lain, karena UUD 1945 haruslah dipahami secara utuh, termasuk dalam menafsirkan apa yang dimaksud dengan keuangan Negara. Rumusan pengertian mengenai keuangan Negara dalam Pasal 1 angka 1 UU 17/2003 menggunakan rumusan pengertian yang bersifat luas dan komprehensif dengan tujuan untuk mengamankan kekayaan Negara yang sesungguhnya bersumber dari uang rakyat yang diperoleh melalui pajak, retribusi maupun penerimaan Negara bukan pajak. Menurut Mahkamah, adanya ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU 17/2003 bertujuan agar Negara dapat mengawasi bahwa pengelolaan keuangan Negara dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sesuai dengan amanat Pasal 23 UUD 1945. Konsekuensi dari hal tersebut adalah bahwa BHMN PT atau badan lain yang menggunakan fasilitas yang diberikan Pemerintah atau menggunakan kekayaan Negara haruslah tetap dapat diawasi sebagai konsekuensi dari bentuk pengelolaan keuangan Negara yang baik dan akuntabel;
5	Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013	Menurut Mahkamah: Pada hakikatnya BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya yang seluruh atau sebagian besar sahamnya merupakan milik Negara adalah merupakan kepanjangan tangan Negara, dalam hal ini pemerintah atau pemerintah daerah, di bidang perekonomian yang modal atau sahamnya sebagian atau seluruhnya berasal dari keuangan Negara yang dipisahkan. Sebagai kepanjangan tangan Negara BUMN atau BUMD berlaku ketentuan konstitusional yang terdapat dalam BAB XIV Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, khususnya Pasal 33 UUD 1945.

Tabel: 2

Peraturan PerUndang-undangan yang menyatakan Kekayaan BUMN adalah Kekayaan yang dipisahkan.

No	Peraturan PerUndang-undangan	Isi Peraturan
1	Undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN	Pasal 1 ayat 1 mengatakan BUMN, 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. Pasal 4 ayat 1 Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan.
2	Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011	menyatakan bahwa Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN, Pasal 1 angka 1 dan angka 10 menyatakan bahwa BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan, yaitu 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. Dengan demikian BUMN adalah badan usaha yang memiliki kekayaan terpisah dari kekayaan Negara, sehingga kewenangan pengurusan kekayaan, usaha, termasuk penyelesaian utang-utang BUMN tunduk pada hukum perseroan terbatas berdasarkan Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (selanjutnya disebut UU PT);
3	Fatwa Mahkamah Agung WKMA/Yud/20/VIII/2006	Menyatakan bahwa: Undang-undang khusus tentang BUMN, jelas dikatakan bahwa modal BUMN berasal dari kekayaan Negara yang telah dipisahkan dari APBN dan selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak didasarkan pada sistem APBN melainkan didasarkan pada prinsip-prinsip yang sehat.

B. Pemeriksaan Kekayaan Negara Pada Badan Usaha Milik Negara

Secara yuridis Badan Pemeriksa Keuangan Negara mempunyai tugas dan dan wewenang dalam memeriksa kekayaan BUMN. Pasal 6 ayat 1 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang menyebutkan memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, BUMN, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola Keuangan Negara.¹³

Akuntan publik dalam mengaudit kekayaan BUMN sebagai persero telah sesuai dengan prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*), sebagaimana dalam Pasal 5 ayat 3 Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN menyebutkan bahwa Dalam melaksanakan tugasnya, anggota Direksi harus mematuhi anggaran dasar BUMN dan peraturan perUndang-undangan serta wajib melaksanakan prinsip-prinsip profesionalisme, efisiensi, transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, serta kewajaran.¹⁴

¹³ Lihat Pasal 6 ayat 1 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan Negara.

¹⁴ Lihat Pasal 5 ayat 3 Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

C. Analisis Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48 dan 62/PUU-XI/2013 Dikaitkan Dengan Pemeriksaan Kekayaan Negara Pada BUMN

1. Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 Dikaitkan Dengan Pemeriksaan Kekayaan BUMN

Menurut Keterangan Ahli Jusuf Indradewa yang menyatakan bahwa:¹⁵ Kita sebaiknya sadar fungsi uang sudah jauh berkembang. Kita pun perlu menyadari zaman sudah berubah, kalau dulu *assets approach*, sekarang sudah berkembang menjadi *income approach*, sehingga pemahaman mengenai keuangan Negara dapat diletakkan dalam proporsi yang tidak terkontaminasi oleh politik dan kepentingan jangka pendek golongan tertentu.

Pertimbangan majelis Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 tidak memperhatikan bahwan Posisi perusahaan BUMN antara hukum publik dan hukum privat, ketika sebuah perusahaan telah menandatangani akta perusahaan kepada notaris, maka berlaku hukum privat. Ketentuan Fatwa Mahkamah Agung Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006 yang mengutip Pasal 4 ayat 1 Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 yang mengatakan bahwa “Pasal 4 ayat 1 Undang-undang yang sama menyatakan bahwa modal 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 (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal Negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaan tidak lagi didasarkan pada pada sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, namun pembinaan dan pengelolannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.¹⁶

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-XI/2011 dalam pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi sebagaimana tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011 tanggal 25 September 2012, di mana pertimbangan Mahkamah Konstitusi di butir (3.17) menyebutkan secara tegas dan terang bahwa “dengan demikian BUMN adalah badan usaha yang memiliki kekayaan terpisah dari kekayaan Negara, sehingga kewenangan pengurusan kekayaan, usaha, termasuk penyelesaian utang-utang BUMN tunduk pada hukum perseroan terbatas berdasarkan UU Perseroan Terbatas” dapat disimpulkan bahwa berdasarkan putusan tersebut kekayaan BUMN merupakan kekayaan perseroan yang dipisahkan dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). Sesuai yang dikatakan Faisal Akbar Nasution menyatakan bahwa “namun ketika uang Negara itu ditanamkan kedalam BUMN tersebut, maka seharusnya ia tidak lagi dipandang sebagai bagian dari keuangan Negara, karena penyertaan modal dari Negara itu sama kedudukannya dengan penyertaan modal dari pihak swasta yang ditanamkan dalam perusahaan yang sama (BUMN), sehingga keuangan tersebut seharusnya menjadi dipisahkan dari kekayaan Negara”.¹⁷

Putusan Mahkamah Konstitusi No 77/PUU-IX/2011 bisa dijadikan sebagai yurisprudensi dalam memutus putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013. Dalam uraian ini, telah pula dikemukakan bahwa badan hukum keperdataan (*Privaat rechtspersoon*) dalam keadaan dan alasan tertentu dapat dikualifikasi sebagai badan/atau organ pemerintahan khususnya ketika menjalankan salah satu fungsi dan tugas pemerintahan.¹⁸ Dapat disimpulkan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 tidak mempertimbangkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-IX/2011 serta tidak mempertimbangkan bahwa BUMN tersebut adalah badan hukum.

2. Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013 dikaitkan Dengan Pemeriksaan Kekayaan BUMN

Sidang uji materi Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuanan 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 UU BPK Permohonan ini diajukan Forum Hukum BUMN “Pengertian keuangan Negara dan kekayaan Negara dalam Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara telah menimbulkan ketidakpastian hukum, karena menyebabkan disharmonisasi dengan ketentuan-ketentuan dalam UUBUMN dan UU Perseroan Terbatas. Pasal 2 UU KN menyebutkan keuangan Negara meliputi : (g) 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. Sementara Pasal 10 ayat (1) UU BPK menyebutkan BPK menilai dan/atau menetapkan jumlah kerugian Negara yang diakibatkan oleh perbuatan melawan hukum baik sengaja maupun lalai yang dilakukan oleh bendahara, pengelola

¹⁵ Kutipan keterangan ahli dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013.

¹⁶ Fatwa Mahkamah Agung Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006.

¹⁷ Ningrum N.S., et. al., *Op. Cit.*, hal. 95.

¹⁸ *Ibid.*

BUMN/ Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan Negara.

Pendapat ahli dari Erman Rajagukguk yang menyatakan bahwa:¹⁹ untuk adanya kepastian hukum tersebut sebagaimana diamanatkan Pasal 28D ayat (1) Undang-undang Dasar Tahun 1945 sudah tepat kiranya bila Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 2 huruf g dan huruf i Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara tidak mempunyai kekuatan hukum. Oleh karena keuangan BUMN bukanlah keuangan Negara, maka haruslah dinyatakan pula Pasal 6 ayat (1), Pasal 9 ayat (1) huruf b, dan Pasal 11 huruf a Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK juga tidak mempunyai kekuatan hukum; Kerugian sebuah PT, sebuah BUMN, bisa menjadi tindak pidana kalau dia memberi suap atau menerima suap, menghilangkan pembukuan, memutarbalikkan pembukuan yang sudah diterap, yang sudah ada dalam konvensi PBB tentang antikorupsi. Sudah ada dalam Undang-undang Antikorupsi kita. Jadi, bisa saja kerugian itu tindak pidana kalau dia melakukan tindak pidana. Harus dibuktikan itu. Menerima suap, memberi suap, memutarbalikkan pembukuan, jelas dalam Undang-undang kita dan Undang-undang Antikorupsi PBB.

Selanjutnya pendapat dari Hikmahanto Juwana yang menyatakan bahwa:²⁰ Jadi prinsipnya kalau memang pengurus ternyata merugikan keuangan dari BUMN, maka berdasarkan Undang-undang Perseroan Terbatas pengurus bisa dimintakan pertanggungjawaban secara perdata. Dia bisa saja dimintakan untuk mengembalikan kerugian yang telah dimunculkan karena perbuatannya, tapi tentu ini harus dibuktikan di depan pengadilan;

Kemudian keterangan ahli dari Nindyo Pramono menyatakan bahwa:²¹ Dari sudut pandang hukum bisnis, dengan merujuk pada teori badan hukum, kekayaan terpisah adalah ciri universal dari suatu badan hukum. Badan hukum atau *rechtspersoon* atau *legal body* atau *legal entity* adalah subjek hukum yang dapat menyanggah hak dan kewajiban seperti halnya orang pada umumnya, *naturlijk persoon*.

Pendapat ahli tersebut di atas dapat di simpulkan bahwa:

- 1) Badan hukum sama dengan manusia sebagai subjek hukum yang mempunyai harta kekayaan sendiri.
- 2) Kekayaan Negara terpisah dari kekayaan BUMN persero ini dapat menjadi kekayaan BUMN persero bukan keuangan Negara.
- 3) 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 manajemen (pengurus) akan mengelola uang tersebut sebagaimana layaknya badan usaha, termasuk badan usaha swasta, BUMN tidak selalu untung.
- 4) BUMN ketika dia menggunakan uang yang ada di BUMN tidak menggunakan ketentuan tentang pengadaan barang dan jasa yang diatur oleh pemerintah.
- 5) Berdasarkan *business judgement* mereka bisa dibebaskan Tapi kalau yang tidak mengikuti *business judgement* mereka bisa dimintakan pertanggungjawaban secara perdata.
- 6) Penyertaan modal Negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya, tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip perusahaan yang sehat;
- 7) PT Persero adalah suatu entitas suku mandiri yang mempunyai *persona standi in judicio* sendiri. Menurut hukum PT Negara di sini berstatus sebagai pemegang saham, bukan sebagai Negara lagi. Direksi dan dewan komisaris dalam PT Persero dan pengawas BUMN dalam Perum adalah organ PT Persero dan Perum yang pada hakikatnya adalah PT biasa atau perusahaan biasa, yang pada hakikatnya sama dengan badan usaha swasta yang lain. Mereka bukanlah penyelenggaraan Negara, seperti yang dikenal di dalam Undang-undang dan pemerintahan bersih bebas dari KKN. Mereka adalah organ BUMN yang tunduk pada domain hukum privat yang adalah hukum PT dan hukum privat terkait lainnya.
- 8) Aparat-aparat yang tunduk dan berada di bawah Undang-undang publik tidak serta merta dapat menggunakan kaidah hukum publik untuk memasuki wilayah hukum privat.

Mahkamah konstitusi hanya mempertimbangkan putusan Nomor 48/PUU-XI/2013 tetapi seharusnya Mahkamah Konstitusi bisa mempertimbangkan pertimbangannya dalam putusan

¹⁹ Kutipan Keterangan Ahli Erman Rajagukguk dalam Putusan Nomor 62/PUU-XI/2013.

²⁰ Kutipan Keterangan Ahli Hikmahanto Juwana dalam Putusan Nomor 62/PUU-XI/2013.

²¹ Kutipan Keterangan Ahli Nindyo Pramono dalam Putusan Nomor 62/PUU-XI/2013.

Nomor 77/PUU-IX/2013 serta Pendapat mahkamah tersebut tidak sesuai dengan Pendapat ahli dari Arifin Soeria Atmadja yang dikutip oleh Alfin Sulaiman menyatakan bahwa:²²

“Dari sudut konsep hukum administrasi Negara, luasnya kewenangan BPK yang diakomodir dalam ketentuan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, justru melemahkan kedudukannya sebagai lembaga Negara, dan menyebabkan fungsinya menjadi berubah sebagai organisasi administrasi Negara.”

Menurut Abdul Latif menyatakan bahwa:²³

“secara yuridis BPK-RI dan BPKP tidak berwenang melakukan pemeriksaan terhadap persero, bahkan apabila hal ini terjadi, kedua instansi tersebut dapat dianggap telah melanggar hukum, atau setidaknya-tidaknya telah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan peraturan perUndang-undangan yang berlaku (hukum positif) di Negara Republik Indonesia”.

Selanjutnya Abdul latif menyimpulkan dengan menyatakan bahwa:²⁴ Kedudukan pemerintah dalam perseroan terbatas tidak dapat dikatakan sebagai mewakili Negara sebagai badan hukum publik. Ketika pemerintah memutuskan penyertaan modalnya berbentuk saham dalam Perseroan Terbatas sebagai badan hukum privat, apakah 51% atau seluruhnya, pada saat itu juga imunitas publik dan Negara hilang dan terputus hubungan publiknya dengan keuangan yang telah berubah dalam bentuk saham. Ketentuan pengelolaan, pertanggungjawaban dan pemeriksaan keuangan dalam bentuk saham tersebut otomatis berlaku dan berpedoman pada undang Nomor 40 Tahun 2007, dan semua ketentuan peraturan perUndang-undangan yang berlaku di Negara Republik Indonesia. Keuangan yang ditanamkan dalam perseroan terbatas sebagai keuangan Negara sehingga berubah status hukumnya menjadi keuangan perseroan terbatas karena telah terjadi transformasi hukum dari keuangan publik atau keuangan Negara menjadi keuangan privat.

Putusan Mahkamah Konstitusi ini seolah menyerahkan kembali pembuat Undang-undang, ini akan menimbulkan persoalan baru. Dengan adanya fatwa Mahkamah Agung dan pendapat Kementerian Negara BUMN yang isinya sejalan tersebut dapat diketahui bahwa oleh karena Pasal 2 huruf g tidak mengikat BUMN maka pengaruh UU Keuangan Negara terhadap BUMN tidak sampai memasuki “rumah tangga” BUMN. Harta kekayaan BUMN bukan sebagai harta kekayaan Negara melainkan sebagai milik BUMN sendiri. Hal ini sesuai dengan teori badan hukum yang memiliki harta kekayaan sendiri yang terpisah dari harta kekayaan pengurus maupun para pendirinya. Negara selaku pendiri BUMN berkedudukan sebagai pemegang saham/pemilik modal BUMN yang berhak atas pembagian deviden atau keuntungan BUMN. Setelah mengetahui bahwa BUMN mempunyai harta kekayaan sendiri, maka jika BUMN bersengketa di pengadilan sebagai tergugat konsekuensinya harta kekayaannya dapat disita oleh pengadilan baik sita jaminan atau sita eksekusi. Seandainya di dalam BUMN masih terdapat barang-barang milik Negara tidak dapat disita berdasarkan UU Perbendaraan Negara.

IV. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Hasil pembahasan sebagaimana yang diuraikan pada bab-bab terdahulu yang menjelaskan tentang Analisis Hukum atas Pemeriksaan Kekayaan Negara Pada BUMN Mengenai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48 dan 62/PUU-XI/2013, maka ada beberapa kesimpulan dapat diambil yaitu:

1. Kekayaan BUMN Persero sebagai badan hukum mandiri dengan segala konsekuensi yuridisnya maka status Negara sebagai pemilik modal kedudukannya hanya sebagai pemegang saham layaknya pemegang saham dalam suatu Perseroan Terbatas. Negara tidak boleh campur tangan dalam manajemen BUMN dan BUMN tersebut bebas beraktivitas sesuai dengan prinsip *Good Corporate Governance*.
2. Secara yuridis Badan Pemeriksa Keuangan Negara mempunyai tugas dan wewenang dalam memeriksa kekayaan BUMN. Pasal 6 ayat 1 Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang menyebutkan memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, BUMN, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan Negara. Kekayaan BUMN sebagai badan hukum perseroan maka yang dapat berwenang melakukan pemeriksaan oleh Akuntan Publik secara teori badan hukum.
3. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 yang menyatakan menolak permohonan pemohon untuk seluruhnya. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut hanya

²² Alfin Sulaiman, *Keuangan Negara Pada BUMN Dalam Prespektif Ilmu Hukum*, (Bandung: Alumni, 2011), hal. 116.

²³ Abdul latif, *Hukum Adminitrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2014), hal. 263.

²⁴ *Ibid*, hal. 265-266.

melihat dari kepastian hukum tidak melihat dari sisi keadilan serta sangat bertentangan dengan Teori Badan Hukum. Pertimbangan majelis Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 tidak memperhatikan bahwa Posisi perusahaan BUMN antara hukum publik dan hukum privat, ketika sebuah perusahaan telah menandatangani akta perusahaan kepada notaris, maka berlaku hukum privat. Ketentuan Fatwa Mahkamah Agung Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006 yang mengutip Pasal 4 ayat 1 Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 yang mengatakan bahwa "Pasal 4 ayat 1 Undang-undang yang sama menyatakan bahwa modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan serta menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-XI/2011 dalam pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa secara tegas dan terang bahwa "dengan demikian BUMN adalah badan usaha yang memiliki kekayaan terpisah dari kekayaan Negara, sehingga kewenangan pengurusan kekayaan, usaha, termasuk penyelesaian utang-utang BUMN tunduk pada hukum perseroan terbatas berdasarkan UU Perseroan Terbatas. Pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 62/PUU-XI/2013 tidak mempertimbangkan bahwa pendapat ahli yang menyatakan BUMN ketika dia menggunakan uang yang ada di BUMN tidak menggunakan ketentuan tentang sistem APBN yang diatur oleh pemerintah tetapi Berdasarkan *business judgement rule*.

B. Saran

1. Pembentukan Undang-undang dan perbaikan kinerja BUMN/BUMD (Persero) tidak mungkin akan berhasil tanpa mengubah rumusan tentang keuangan Negara sebagaimana didefinisikan dalam Pasal 2 huruf g dan i UU No. 17 tahun 2003 tentang keuangan Negara dan seluruh peraturan perUndang-undangan turunannya, sehingga perlu ada reformatisasi seluruh regulasi yang mengatur keuangan Negara yang mengarah pada konsep arsitektur keuangan publik supaya kekayaan BUMN Persero sebagai badan hukum mandiri dengan segala konsekuensi yuridisnya maka status Negara sebagai pemilik modal kedudukannya hanya sebagai pemegang saham layaknya pemegang saham dalam suatu Perseroan Terbatas.
2. Pihak legislatif dalam hal ini DPR- RI merevisi kembali Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang membatasi kewenangan BPK dalam memeriksa kekayaan BUMN, kewenangan BPK tersebut terlalu luas cakupannya sebagai lembaga Negara. Pihak DPR kedepan seharusnya menetapkan pemeriksaan kekayaan BUMN sebagai badan hukum perseroan yang dapat berwenang melakukan pemeriksaan oleh Akuntan Publik.
3. Putusan Mahkamah Konstitusi sebaiknya kedepan dalam menetapkan suatu pertimbangan hukum tidak saling bertentangan dengan pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi sebelumnya atau sebaiknya putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu bisa dijadikan suatu yurisprudensi.

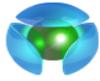
DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Budiarto, Agus, Kedudukan Hukum Dan Tanggung Jawab Pendiri Perseroan Terbatas (edisi kedua), (Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia, 2009)
- Atmadja, Arifin P. Soeria, *Keuangan Publik dalam Prespektif Hukum: Teori, Praktek dan Kritik*, Depok: Rajawali Pers, 2010.
- N.S, Ningrum, et. al., *Prosiding Seminar Publik Kriminalisasi Pengadaan barang dan/atau Jasa dalam Lingkungan Badan Usaha Milik Negara*, Medan: USU Press, 2014.
- Abdul latif, Hukum Adminitrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi, Jakarta: Prenada Media Group.
- Purbacaraka, Purnadi, Agus Brotosusilo, *Sendi-sendi Hukum Perdata*, Jakarta: CV Rajawali, 1983.
- Sinamo, Nomensen, Hukum Admnistrasi Negara, (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2015)
- Sulaiman, Alfin, *Keuangan Negara Pada BUMN Dalam Prespektif Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 2011

B. Peraturan Perundang-undangan

- Undang-undang Dasar (UUD) 1945.
- Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHP).
- Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.
- Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
- Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.



Undang-undang Nomor 5 Tahun 2011 tentang Akuntan Publik.
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 77/PUU-XI/2011
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013
Fatwa Mahkamah Agung Nomor WKMA/Yud/20/VIII/2006.

C. Internet

Sunarsip, strategi pengelolaan BUMN dimasa mendatang,
<http://www.iei.or.id/publicationfiles/Strategi%20Pengelolaan%20BUMN%20di%20Masa%20Mendatang.pdf>, diakses tanggal 2 Februari 2015.