

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Permasalahan

Undang Undang No 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara . Lahirnya Undang-undang tersebut maka batasan keuangan negara menjadi lebih jelas. Berdasarkan Pasal 1 Butir 1, “yang dimaksud dengan keuangan negara yaitu segala hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta semua sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Secara lebih detail yang dimaksud dengan keuangan negara” adalah:

- a) hak negara untuk memungut pajak,
- b) kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas pelayanan umum
- c) penerimaan negara;
- d) belanja negara;
- e) pendapatan daerah;
- f) belanja daerah;
- g) kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, dan hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan dari perusahaan negara/daerah;

Reformasi keuangan negara diawali dengan paket perundang-undangan bidang keuangan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan

Negara, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Sebelum tahun 2003, keuangan negara Indonesia menggunakan ketentuan perundangan peninggalan kolonial Belanda yang masih berlaku menurut aturan peralihan UUD 1945. Peraturan peninggalan Belanda tersebut antara lain *Indische Comptabiliteitswet (ICW) Stbl. 1925 No. 448*, *Indische Bedrijvenwet (IBW) Stbl. 1927 No. 419*, *Regleme Voorhet Administratief Beheer (RAB) Stbl. 1933 No. 381* dan *Instructie En Verdere Bepalingen Voor De Algemeene Rekenkamer (IAR) Stbl. 1933 No. 320*. Tiga peraturan yang pertama digunakan sebagai pedoman pengelolaan keuangan negara saat itu, sedangkan untuk pemeriksaan pertanggung jawaban keuangan negara menggunakan IAR Stbl. 1933 No. 320 (penjelasan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003).¹

Perbedaan Pengertian Keuangan Negara Dalam Peraturan Perundang-Undangan.

Tabel 1

Peraturan Perundang-undangan	Materi Aturan Berkaitan dengan Pengertian/Ruang Lingkup Keuangan Negara	Sifat
UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara	Hak dan kewajiban negara, Penerimaan dan Pengeluaran Negara, Penerimaan dan Pengeluaran Daerah, Kekayaan Negara/Daerah dipisahkan dan haknya, kekayaan pihak lain yang dikuasai pemerintah, kekayaan pihak lain menggunakan fasilitas pemerintah	Luas, meliputi keuangan publik dan privat

¹ <http://scholar.unand.ac.id/14604/2/2.%20Bab%201.pdf> di akses tanggal 20 februari 2022

UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara	Keuangan BUMN tidak tunduk pada APBN, tetapi pada prinsip perusahaan yang sehat	Sempit, keuangan privat
---	---	-------------------------

cita-cita luhur pendiri bangsa yaitu mensejahterakan rakyat sebagaimana tercantum di dalam konstitusi negara kita yaitu Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 “..memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia..”

Pasal 1 angka 1 Undang- Undang BUMN mendefinisikan BUMN .”sebagai suatu badan usaha yang penyertaan modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”. BUMN,”merupakan perpanjangan tangan negara dalam melayani kepentingan publik melalui pengelolaan cabang-cabang strategis yang tidak dapat dikelola oleh badan usaha lainnya sekaligus untuk mencapai tujuan bangsa. untuk itu, pembangunan nasional di Indonesia diarahkan pada terciptanya peningkatan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia”.²

Ketentuan Undang Undang nomor 19 tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, salah satu upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk menciptakan kesejahteraan umum adalah menguasai bidang-bidang usaha, terutama yang menyangkut hajat hidup orang banyak melalui Badan Usaha Milik Negara, atau BUMN, yang diharapkan menjadi kegiatan usaha yang menghasilkan pendapatan dan keuntungan, selain juga untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum.

² Galuh Puspaningrum, *Hukum Persaingan Usaha: Perjanjian dan Kegiatan yang Dilarang dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Yogyakarta: Aswaja Pressindo, 2013. h.12

Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara 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. Dari pengertian tersebut terdapat beberapa unsur BUMN, yaitu:

- a) Merupakan badan usaha
- b) Seluruh atau sebagian modal dimiliki oleh negara melalui penyertaan langsung.
- c) Kekayaan berasal dari negara yang terpisah.

kekeayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sehingga tugas Negara yaitu membentuk badan usaha untuk memenuhi semua kebutuhan rakyatnya, apabila sektorsektor tersebut belum dapat dikerjakan oleh swasta. Kemudian tugas-tugas seperti itu di definisikan sebagai salah satu usaha oleh Negara (BUMN) menjadi agen *agent of development*.

Perusahaan sebagai sebuah kegiatan bisnis, pada umumnya di dalamnya terdapat kelompok orang yang memiliki tujuan sama dan berusaha mencapai tujuan tersebut secara bersama. Orientasi utama perusahaan adalah untuk meningkatkan kesejahteraan bagi pemiliknya. Dalam perkembangan dunia bisnis, Kehadiran Badan Usaha Milik Negara (BUMN) diharapkan memiliki peranan penting guna memajukan perekonomian negara. BUMN merupakan pelaku kegiatan ekonomi pada dalam penyelenggaraan perekonomian nasional untuk mewujudkan

kesejahteraan masyarakat.³ Perusahaan Negara atau yang sekarang dikenal dengan BUMN merupakan badan hukum korporasi dengan modal yang dimiliki, baik sebagian ataupun seluruhnya oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan.⁴ “Kekayaan negara yang dipisahkan disini adalah pemisahan kekayaan negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN”.

Menteri BUMN Erick Thohir pada tanggal 1 desember 2021 menyatakan kepada media bahwa sebanyak 74 anak dan cucu BUMN telah ditutup. Penutupan dilakukan demi efisiensi dan paling banyak anak cucu Pertamina, PTPN dan Telkom. Efisiensi di perusahaan-perusahaan milik BUMN tersebut dilakukan untuk menciptakan *holding-holding* BUMN yang kuat dalam menghadapi persaingan pasar.⁵ Erick juga mencontohkan ketika *holding* BUMN sehat tapi ada anak-cucu yang menyedot keuntungan dari *holding*. Ini yang harus diperbaiki oleh Kementerian BUMN. Sesuai dengan Siaran Pers Nomor PR-41/S.MBU.33/6/2020 tanggal 9 juni 2020, Menteri BUMN Erick Thohir hingga saat ini terus melakukan efisiensi di tubuh Kementerian BUMN. Salah satunya yang sudah berjalan, yaitu penyederhanaan jumlah BUMN. Tercatat, jika sebelumnya jumlah BUMN mencapai 142 perusahaan, kini menjadi 107 perusahaan.⁶

³ Konsideran butir a dan b Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70. Selanjutnya disebut UU BUMN.

⁴ Pasal 1 angka 1 UU BUMN.

⁵ <https://market.bisnis.com/read/20211201/192/1472707/erick-thohir-sudah-tutup-74-anak-dan-cucu-usaha-bumn-apa-saja> di akses 1 desember 2021.

⁶ <https://bumn.go.id/media/press-conference/erick-thohir-terus-efisiensi-bumn-uu> di akses 2 desember 2021.

Meski beberapa anak perusahaan BUMN sudah tutup, BUMN sebagai salah satu pilar ekonomi dalam menjalankan aktivitasnya tetap bisa membentuk 'anak perusahaan' yang memiliki keistimewaan di dalamnya. Anak perusahaan BUMN adalah perseroan terbatas yang sebagian besar sahamnya dimiliki oleh BUMN atau perseroan terbatas yang dikendalikan oleh BUMN.⁷ Sama halnya dengan BUMN yang modalnya sebagian besar dari negara, anak perusahaan BUMN memperoleh modal yang sebagian besar juga berasal dari aset BUMN. Sebagai perusahaan induk, BUMN tentunya berperan aktif dalam mengatur dan mengendalikan kegiatan usaha anak perusahaannya.

Namun demikian ada pula anak perusahaan BUMN yang terus menjalankan kegiatan usaha meskipun mengalami kerugian, karena menyangkut pelayanan dan penyediaan energi untuk masyarakat misalnya anak perusahaan PT. Pertamina (Persero), yaitu PT. Pertamina Patra Niaga dengan kegiatan penyaluran Elpiji non subsidi. Terhadap hal ini, Sofyano Zakaria mengatakan, ”mengenai persoalan perusahaan yang bukan termasuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN), seperti PT Pertamina Patra Niaga tidak berkewajiban untuk melanjutkan bisnis non subsidi yang terus mengalami kerugian”.⁸ Penyediaan dan pendistribusian elpiji non subsidi yang telah dilakukan oleh perusahaan yang pada dasarnya bukan Badan Usaha Milik Negara, sangatlah janggal dan aneh, karena jika terus dilangsungkan akan

⁷ Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor: PER-03/MBU/2012 Tentang Pedoman Pengangkatan Anggota Dewan Komisaris Anak Perusahaan Badan Usaha Milik Negara

⁸ <https://hotfokus.com/2021/12/13/bukan-perusahaan-bumn-patra-niaga-tak-seharusnya-jual-rugi-elpiji-non-subsidi/>, di akses 11 desember 2021

menimbulkan kerugian bagi perusahaan, kecuali jika itu adalah perusahaan BUMN.⁹

Permasalahan pengelolaan kegiatan usaha anak perusahaan BUMN serta status hukum dari anak BUMN, apakah termasuk BUMN atau tidak, seringkali menjadi polemik dan menarik untuk dibahas sejak diterbitkannya Undang Undang No 19 Tahun 2003 tentang BUMN. Hal ini dikarenakan BUMN induk yang melakukan penyertaan modal kepada anak perusahaannya tersebut, menggunakan sebagian dari aset-asetnya yang berasal dari kekayaan negara, untuk mendirikan anak usahanya.

Saat ini terjadinya banyak aktifitas bisnis utama BUMN yang justru dilaksanakan oleh anak perusahaan BUMN daripada langsung ditangani oleh perusahaan induknya. Ada kesan bahwa hal tersebut merupakan langkah untuk mengantisipasi terjadinya jeratan hukum pidana korupsi bagi para pihak yang berkepentingan dengan BUMN. Tindak pidana korupsi diartikan sebagai perbuatan melawan hukum yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara. Baik untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi. Artinya, kalau tidak ada kerugian keuangan negara maka tidak ada perbuatan korupsi, dan tidak bisa ditindak dengan UU Tipikor.

Logika yang dibangun dengan banyaknya keterlibatan anak perusahaan BUMN untuk mengelola aktifitas bisnis yang semula ditangani oleh BUMN adalah bahwa anak perusahaan BUMN tak boleh disentuh oleh tangan negara termasuk

⁹ *Ibid*

dalam hal apabila terjadi kerugian negara akibat aktifitas bisnis yang dijalankannya, karena relasi hukum antara BUMN dan anak perusahaan BUMN adalah relasi kontraktual yang lazim dipergunakan dalam hukum privat. Dengan logika tersebut, maka, dari sisi subjek (direksi anak perusahaan BUMN) maupun objek (kekayaan negara yang dipisahkan dan dikelola) harus dikecualikan dari mekanisme pertanggungjawaban keuangan negara (proses) maupun pengawasan oleh BPK (subyek). Masih menurut logika tersebut, anak perusahaan BUMN adalah aset BUMN dan bukan aset negara karena dibentuk melalui mekanisme hukum privat dan menjadi badan hukum privat di luar jangkauan kendali tangan-tangan penegak hukum.

Berdasarkan uraian di atas, penulis melakukan penelitian dalam bentuk karya tulis yang berjudul **“TINJAUAN UNDANG UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2003 TENTANG KEUANGAN NEGARA UNTUK MEMBERIKAN PERLINDUNGAN HUKUM ATAS KEKAYAAN NEGARA DI ANAK USAHA BUMN”**.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dirumuskan permasalahan dalam bentuk pertanyaan untuk mempertegas arah pembahasan dari masalah utama yang telah diuraikan, berikut rumusan masalah pada penelitian ini.

1. Bagaimana Rasio Posisi Keuangan Di Dalam Pembentukan BUMN dan Anak Usaha BUMN Menurut UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara?

2. Bagaimana memberikan perlindungan hukum atas kekayaan negara pada anak usaha BUMN dengan menggunakan Undang Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, penulis berharap melalui penelitian hukum ini dapat mencapai beberapa tujuan diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Agar dapat mengerti dan memahami makna Rasio Posisi Keuangan Di Dalam Pembentukan BUMN dan Anak Usaha BUMN Menurut UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
2. Agar penulis dapat mengetahui, upaya untuk memberikan perlindungan hukum atas kekayaan negara pada anak usaha BUMN dengan menggunakan Undang Undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

1.4. Teori Penelitian

1.4.1 Teori Perlindungan Hukum

Menurut Fitzgerald sebagaimana dikutip Satjipto Raharjo awal mula dari munculnya teori perlindungan hukum ini bersumber dari teori hukum alam atau aliran hukum alam. Aliran ini dipelopori oleh Plato, Aristoteles (murid Plato), dan Zeno (pendiri aliran *Stoic*). Menurut aliran hukum alam “menyebutkan bahwa hukum itu bersumber dari Tuhan yang bersifat universal dan abadi, serta antara hukum dan moral tidak boleh dipisahkan”. Para penganut aliran ini “memandang bahwa hukum dan moral adalah cerminan dan aturan secara

internal dan eksternal dari kehidupan manusia yang diwujudkan melalui hukum dan moral”.¹⁰Fitzgerald menjelaskan teori perlindungan hukum Salmond:

*“ Law aims to integrate and coordinate various interests in society because in an interaction of various interests, protection of certain interests can only be done by limiting the various interests of the other party. The interest of the law is to take care of human rights and interests, so that the law has the highest authority to determine the scale of human interests that need to be regulated and protected. Legal protection must look at the stages, namely legal protection is born from a legal provision and all legal regulations provided by the community which are basically an agreement by the community to regulate behavioral relations between community members and between individuals and the government which are considered to represent the interests of the community.”*¹¹

1.4.2 Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum sebagai salah satu tujuan hukum dapat dikatakan sebagai bagian dari upaya mewujudkan keadilan. Dengan adanya kepastian hukum setiap orang dapat memperkirakan apa yang akan dialami jika melakukan tindakan hukum tertentu.¹²

Kata “kepastian” erat kaitannya menggunakan prinsip kebenaran, yaitu sesuatu yg bisa disilogkan secara tegas secara legal-formal. Melalui nalar deduktif, kaidah aturan positif ditempatkan menjadi premis mayor, sedangkan insiden konkrit sebagai premis minor. Melalui sistem nalar tertutup, konklusi bisa segera diperoleh. Kesimpulannya wajib sesuatu yg bisa diprediksi, jadi

¹⁰ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 2000, h. 5

¹¹ *Ibid* h. 54

¹² Moh. Mahfud MD, *Penegakan Hukum Dan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik, Bahan pada Acara Seminar Nasional “Saatnya Hati Nurani Bicara”* yang diselenggarakan oleh DPP Partai Hanura. Mahkamah Konstitusi Jakarta, 8 Januari 2009.

setiap orang wajib menaatinya. Dengan pegangan ini, warga sebagai tertib. Oleh lantaran itu, kepastian akan menuntun insan dalam keteraturan.¹³

Kepastian hukum merujuk pada pelaksanaan tata kehidupan yang dalam pelaksanaannya jelas, teratur, konsisten, dan konsekuen serta tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif dalam kehidupan masyarakat.¹⁴ Gustav Radbruch mengemukakan 4 (empat) hal mendasar yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu:

- 1) hukum positif itu adalah peraturan perundang-undangan.
- 2) Bahwa hukum itu berdasarkan fakta
- 3) Bahwa fakta-fakta harus dirumuskan secara jelas agar
- 4) Hukum positif tidak boleh mudah diubah.

Kepastian hukum merupakan produk dari hukum atau lebih khusus dari perundang-undangan. Berdasarkan pendapatnya tersebut, maka menurut Gustav Radbruch, " *positive law that regulates human interests in society must always be obeyed even though positive law is less fair*".¹⁵. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.¹⁶

1.4.3 Teori Hukum Progresif

¹³ Sidharta Arief, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, Bandung, PT Refika Aditama, 2007, h. 8

¹⁴ Nur Agus Susanto, Dimensi Aksiologis Dari Putusan Kasus "ST" *Kajian Putusan Peninjauan Kembali Nomor 97 PK/Pid.Sus/2012*, Jurnal Yudisial Vol. 7 No. 3 Desember 2014.

¹⁵ *Ibid*, Diakses pada tanggal 22 Februari 2021, Pukul 11.22 WIB

¹⁶ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Yogyakarta, Laksbang Pressindo, 2010, h.59

Teori ini dipelopori oleh Satjipto Rahardjo yang muncul pada sekitar tahun 2002. Hukum progresif lahir karena selama ini ajaran ilmu hukum positif (*analytical jurisprudence*) yang dipraktekkan pada realitas empirik di Indonesia, hasilnya tidak memuaskan.¹⁷ Gagasan Hukum Progresif ada karena kekecewaan atas kualitas penegakan hukum di Indonesia terutama sejak terjadinya reformasi pada tahun 1998. Untuk mencari solusi dari kegagalan penerapan *analytical jurisprudence*, Hukum Progresif “..memiliki asumsi dasar hubungan antara hukum dengan manusia”. Progresivisme bertolak dari pandangan kemanusiaan, “bahwa manusia pada dasarnya adalah baik, memiliki sifat-sifat kasih sayang serta kepedulian terhadap sesama”. Dengan demikian, asumsi dasar Hukum Progresif dimulai dari hakikat dasar hukum adalah untuk manusia.

1.5 Kerangka Konsep

1.5.1. Keuangan Negara

Dalam sejarah perundang-undangan Republik Indonesia, istilah Keuangan Negara pertama kali dipakai dalam “Pasal 23 ayat (5) UUD 1945. Pengertian Keuangan Negara dalam “Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 terkait dengan tanggungjawab pemerintah tentang pelaksanaan anggaran.”¹⁸

Ada beberapa pendapat terkait dengan definisi Keuangan Negara. Pendapat yang dimaksud antara lain :¹⁹

¹⁷ Diana E. Rondonuwu, *Hukum Progresif: Upaya Untuk Mewujudkan Ilmu Hukum Menjadi Sebenar Ilmu Pengetahuan Hukum*, Universitas Sam Ratulangi, Lex Administratum, Vol. II/No.2/Apr-Jun/2014, h.84

¹⁸ Artifin P. Soeria Atmadja, “*Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum*”, Jakarta, Rajawali Press, 2009. h. 5

¹⁹ W. Riawan Tjandra, “*Hukum Keuangan Negara*”, Jakarta, PT Grasindo. 2006 h. 1.

- a. Keuangan Negara adalah rencana kegiatan kuantitatif
- b. Anggaran adalah suatu bentuk pernyataan rencana dan kebijakan manajemen yang digunakan dalam suatu periode tertentu
- c. Menurut Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pada Pasal 1 angka 1 menyebutkan bahwa: Keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu yang berupa uang atau barang yang dapat dijadikan milik negara sehubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

1.5.2 Pengertian Keuangan Negara

Berikut ini akan ditunjukkan beberapa pengertian dari Keuangan Negara menurut pendapat para ahli yaitu :²⁰

Menurut M. Ichwan, “Keuangan Negara adalah rencana kegiatan secara kuantitatif (dengan angka-angka di antaranya diwujudkan dalam jumlah mata uang), yang akan dijalankan untuk masa mendatang, lazimnya satu tahun mendatang”. Arifin P. Soeria Atmadja memberikan pendapatnya mengenai Keuangan Negara, “bahwa definisi keuangan Negara dalam Pasal 23 UUD 1945 dapat diinterpretasikan, yaitu”:

- a. Berdasarkan pada pertanggung-jawaban keuangan Negara oleh pemerintah yang telah disetujui oleh DPR selaku pemegang hak *begrooting* yaitu APBN.

²⁰ W. Riawan Tjandra, “*Hukum Keuangan Negara*”, Jakarta, PT Grasindo, 2006, h. 1-2

- b. Berdasarkan pada obyek pemeriksaan dan pengawasan Keuangan Negara, yakni APBN, APBD, BUMN/BUMD.

1.5.3 Kekayaan Negara.

a. Pengaturan Kekayaan Negara

Ketentuan dalam hal Keuangan Negara, UUD 1945 Pasal 23C menyatakan bahwa hal-hal lain mengenai Keuangan Negara diatur dalam undang-undang. Sesuai dengan amanat pada pasal ini maka diundangkan UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara. UU 17/2003 Pasal 1 angka 1 menyatakan 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. Selanjutnya Undang-Undang No 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 2 menyatakan bahwa Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi antara lain 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.

b. Definisi Kekayaan Negara

Kekayaan Negara adalah semua bentuk kekayaan hayati dan non hayati berupa benda berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, yang dikuasai dan /atau dimiliki oleh Negara. “Kekayaan negara dibagi menjadi kekayaan yang dikuasai oleh negara dan kekayaan yang dimiliki oleh negara. Kekayaan negara terdiri atas kekayaan negara yang tidak dipisahkan dan kekayaan negara yang dipisahkan dari perusahaan negara/perusahaan daerah. Berikut ini akan dibahas secara berturut-turut kekayaan yang dikuasai oleh Negara dan kekayaan yang dimiliki oleh Negara. Dalam pembahasan berikut ini penekanannya adalah pada kekayaan Negara yang dimiliki oleh Negara dan khususnya kekayaan yang tidak terpisahkan dari Badan Usaha Milik Negara. Pembahasan kekayaan tak terpisahkan ini lebih difokuskan pada Barang Milik Negara”.

c. Ruang Lingkup Keuangan Negara

Ruang lingkup keuangan negara meliputi:

- 1) hak negara untuk “memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman”;
- 2) kewajiban negara untuk “menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan 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 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”; dan
- 10) kekayaan pihak lain sebagaimana dimaksud meliputi “kekayaan yang dikelola oleh orang atau badan lain berdasarkan kebijakan pemerintah, yayasan-yayasan di lingkungan kementerian negara/lembaga, atau perusahaan negara/daerah”.

d. Asas- Asas Pengelolaan Keuangan Negara

Adapun asas-asas pengelolaan keuangan negara yang dimaksud adalah:

- a) *The principle of unity*, yaitu menghendaki agar semua pendapatan dan belanja negara disajikan dalam satu dokumen anggaran;
- b) *The principle of universality*, yaitu mengharuskan agar setiap transaksi keuangan ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran;
- c) *Annual principle* membatasi masa berlakunya anggaran untuk suatu tahun tertentu; dan
- d) *The principle of speciality*, yaitu mewajibkan agar kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukannya.

Asas-asas pengelolaan keuangan negara sebelum dan setelah diberlakukannya UUKN dapat dijadikan pedoman bagi pengelola keuangan negara sehingga mampu menjalankan tugas dan kewajibannya yang baik.

1.5.4 BUMN

a. Pengertian BUMN.

Istilah BUMN atau kependekan dari Badan Usaha Milik Negara memiliki pengertian sebagai suatu badan usaha, dimana modalnya dimiliki oleh pemerintah yang berasal dari kekayaan Negara. Hal ini sesuai dengan UU No. 19 tahun 2003. “..Dalam sistem perekonomian, peranan BUMN sebagai pelaku ekonomi berlaku secara nasional. Beberapa sektor seperti pertanian, perikanan, transportasi, telekomunikasi, perdagangan, listrik, keuangan hingga konstruksi”.²¹

b. Maksud dan Tujuan

Adapun tujuan lainnya dari pendirian BUMN, sebagai berikut:²²

- 1) Menjadi sumber pendapatan dan penerimaan untuk Negara di berbagai sektor BUMN.
- 2) Memberikan sumbangsih untuk pertumbuhan dan perkembangan ekonomi nasional.

²¹ <https://cpssoft.com/blog/bisnis/pengertian-dan-ciri-ciri-bumn/> diakses pada tanggal 22 Februari, Pukul 22.03 WIB

²² *Ibid*

- 3) Bertanggung jawab atas penyediaan jasa dan barang yang memiliki kualitas baik dengan tujuan memenuhi hajat hidup orang banyak.
- 4) Mendapatkan keuntungan dari seluruh sektor BUMN yang dikelola.
- 5) Berpartisipasi secara aktif untuk membimbing dan membantu pengusaha ekonomi lemah dalam wujud koperasi dan masyarakat.
- 6) Menjadi pelopor untuk kegiatan usaha yang tidak dapat dilakukan oleh koperasi dan pihak swasta.

c. Sumber Pemodal BUMN

Modal BUMN sebagian atau seluruhnya dipunyai oleh Negara melalui penyertaan langsung. Dengan demikian sumber modal dari BUMN berupa :

- 1) Penyertaan Negara semata bila sebuah BUMN merupakan badan usaha yang seluruh modalnya dimiliki oleh Negara, atau
- 2) Penyertaan Negara dan swasta bila sebuah BUMN merupakan badan usaha yang sebagian modalnya dimiliki oleh Negara.²³

d. Jenis atau bentuk BUMN

Modal suatu BUMN, sebagian atau seluruhnya dimiliki oleh pemerintah. Walaupun bekerja demi kepentingan suatu negara, pegawai

²³ <https://idmanajemen.com/definisi-bumn/> Diakses pada tanggal 22 Februari 2021, Pukul 22.23 WIB

BUMN tidak bisa disebut sebagai pegawai negeri. Ada tiga macam bentuk BUMN, antara lain:

- 1) Perjan (Perusahaan Jawatan)
- 2) Persero (Perusahaan Perseroan)
- 3) Perum (Perusahaan Umum) .²⁴

e. Pengurusan dan Pengawasan Badan Usaha Milik Negara

Pengurusan terdapat di Pasal 13-25 Bab III Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2005. Dinyatakan bahwa “Pengurusan BUMN dilakukan oleh Direksi. Pengurusan Persero dilakukan berdasarkan ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas”. Pengawasan BUMN diatur dengan ketentuan tertulis di dalam Pasal 48-64 Bab IV Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2005 Tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan Dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara.

1.5.5 Perusahaan Perseroan(Persero)

a. Pengertian Perseroan

Menurut Molengraff, “perusahaan adalah kegiatan yang dilakukan secara terus menerus, dengan tujuan menghasilkan sesuatu dengan cara berniaga atau membuat suatu perjanjian”. Berniaga berarti ada kegiatan

²⁴ <https://www.jurnal.id/id/blog/jenis-badan-usaha/> Diakses pada tanggal 22 Februari 2021, Pukul 22.35 WIB

jual beli, jadi perusahaan bisa mendapatkan uang dari hasil jual beli barang atau jasa. Produk barang misalnya pupuk, genteng, makanan, minuman dan lain sebagainya. Kemudian produk jasa contohnya adalah jasa pengiriman paket, *laundry*, jasa transportasi, dan lain sebagainya.

Selaras dengan yang dikemukakan oleh Kansil (2001) “bahwa perusahaan merupakan badan usaha yang beroperasi secara terus menerus untuk mendapatkan laba atau keuntungan”. Perusahaan dalam melakukan kegiatannya untuk mendapat penghasilan, perlu diikuti dengan perlindungan hukum. Sehingga, ia juga harus terdaftar sebagai bagian dari perlindungan hukum tersebut. Perusahaan harus memiliki status sehingga terklasifikasi secara jelas. Perusahaan harus memiliki kedudukan hukum, agar ia bisa dimintai pertanggungjawaban jika melakukan pelanggaran. Selain itu, dalam perusahaan terdapat banyak individu yang bekerja dan menanam modal. Ini berarti ada individu yang harus dilindungi haknya dan melaksanakan kewajibannya.²⁵

b. Ciri-ciri Perseroan

Berdasarkan pengertian yang sudah dibahas di atas dapat disimpulkan bahwa perusahaan perseroan memiliki ciri-ciri sebagai berikut.

1) Perusahaan adalah Badan Usaha yang dilindungi hukum.

²⁵ <https://akuntanmuslim.com/pengertian-perusahaan-perseroan/> Diakses pada 22 Februari 2021, Pukul 22.00 WIB

- 2) Dimiliki oleh beberapa orang, melalui modal usaha yang berbentuk saham.
- 3) Dimiliki oleh pemerintah (BUMN) atau swasta. Jika berstatus BUMN maka setidaknya 51% sahamnya adalah milik Negara.
- 4) Bertujuan untuk mendapatkan keuntungan.²⁶

1.5.6 Anak Perusahaan dan Induk Perusahaan

Bahwa anak perusahaan (*subsidiary*) merupakan perusahaan perusahaan yang dikendalikan oleh sebuah perusahaan yang terpisah atau yang lebih tinggi atau perusahaan yang sahamnya dikuasai oleh induk perusahaan, kemudian Induk Perusahaan (*parent* atau *holding company*) merupakan perusahaan pemegang kendali atas perseroan yang jadinya anak usahanya. Perusahaan Induk berfungsi untuk menyuntik modal kepada Perseroan Anak dan berperan dalam mendirikan Perseroan Anak Sesuai ditentukan dalam Pasal 5 ayat 3 UUPM, “..bahwa suatu badan usaha dapat menjadi Perusahaan Penanaman Modal Asing melalui cara”:²⁷, Mengambil saham pada saat pendirian perseroan terbatas; Membeli saham; dan Melakukan cara lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

²⁶ <https://www.jurnal.id/id/blog/2017-jenis-dan-ciri-ciri-badan-usaha-milik-negara-bumn/> diakses pada Senin 22 Februari 2021. Pukul 18.17

²⁷ Christinawaty, 2014, *Tinjauan Yuridis Terhadap Status Anak Perusahaan Yang Induk Perusahaan Berubah Status Menjadi Penanaman Modal Asing*. Diakses pada tanggal 22 April 2021

1.5.7 Hubungan Hukum Anak Perusahaan dan BUMN

Keterkaitan hukum yang ada antara induk perusahaan dengan anak perusahaan adalah kaitan mengenai pemegang saham dengan perusahaan. Demikian halnya hubungan hukum antara BUMN induk dengan anak usahanya, maka BUMN induk selaku pemegang saham dan anak usahanya selaku perusahaan. Dengan demikian maka tanggung jawab BUMN induk terhadap anak usahanya hanya terbatas pada sejumlah saham yang dimiliki BUMN induk tersebut pada anak usahanya.

Apabila sebuah BUMN mendirikan anak perusahaan dan terdapat penyertaan modal dari BUMN sebagai perusahaan induk, kemudian modal tersebut bukan bersumber dari negara,. Berdasarkan konstruksi ini dapat disimpulkan bahwa “..BUMN sebagai badan hukum apabila membentuk anak perusahaan serta memiliki saham di dalam anak perusahaan tersebut, maka kepemilikan saham tersebut berasal dari kekayaan BUMN induknya. Dengan demikian maka anak perusahaan BUMN bukanlah BUMN”, sehingga tidak tunduk pada Undang Undang BUMN, melainkan tunduk kepada UUPT.²⁸

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Tahapan Penelitian

1) Pendekatan Penelitian

²⁸ Julio Thimotius Kapitan Smaud Natun, *Status Kepemilikan Anak Perusahaan BumN*.2017, h.,3-11

Dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan yang bertujuan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang akan diteliti. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan perundang-undangan yang meliputi penelitian terhadap hukum, sumber-sumber hukum, atau peraturan perundang-undangan yang bersifat teoritis dan dapat digunakan untuk menganalisa permasalahan yang akan di bahas secara benar.

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) yang mengacu kepada kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

2) Batasan Penelitian

Penelitian ini penulis batasi pembahasannya hanya pada BUMN dan anak perusahaan BUMN saja.

3) Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Penelitian jenis ini di konsepskan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan

perundang-undangan atau hukum yang dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.

4) Data dan Bahan Penelitian

Data penelitian dan bahan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, dikelompokkan menjadi 3 (tiga) jenis bahan hukum, diantaranya:

a. Bahan hukum primer

Bahan Hukum primer adalah bahan hukum utama dalam penelitian hukum normatif yang berupa peraturan perundang-undangan. Bahan hukum primer yang digunakan ialah: Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. PP Nomor 228 tahun 2001 tentang Pendirian Kementerian Negara BUMN, PP nomor 64 tahun 2001 tentang pengalihan tugas dan kewenangan Menteri Keuangan kepada Menteri Negara BUMN. PP Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas PP No. 44 tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyertaan dan Penata usahaan Modal Negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas. PP Nomor 3 Tahun 2012 tentang Pedoman

Pengangkatan Anggota Direksi dan Anggota Dewan Komisaris Anak Perusahaan BUMN Putusan Mahkamah Agung Nomor: 21 P/HUM/2017.

b) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang tidak mempunyai kekuatan mengikat tetapi membahas atau menjelaskan topik terkait dengan penelitian berupa buku-buku terkait, artikel dalam majalah/media elektronik, laporan penelitian/jurnal hukum, makalah yang disajikan dalam pertemuan kuliah dan catatan kuliah.

c) Bahan non-Hukum

Merupakan bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap adanya bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, dan lain-lain.

5) Metode Pengumpulan Data

Prosedur pengambilan dan pengumpulan data dalam penelitian ini, data dan informasi yang diperlukan bersifat kualitatif. Hal itu sejalan dengan arah penelitian yang bertujuan untuk mencari dan menemukan konsep-konsep hukum dalam konteksnya dalam kebenaran hukum.²⁹ Upaya ini dilakukan secara terencana, sistematis dan konsisten dengan menggunakan teknik pengumpulan data dan analisis data.

²⁹ Burhan Ashofa, *Metode Penelitian Hukum*, cetakan ke III, Jakarta, Rineka Cipta, 2001, h. 12.

Untuk memperoleh data yang relevan dengan permasalahan yang diteliti, dikaitkan dengan jenis penelitian hukum yang bersifat yuridis normatif, maka teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan penelitian kepustakaan (*library research*) yakni upaya untuk memperoleh data atau upaya mencari dari penelusuran literatur kepustakaan, peraturan perundang-undangan, artikel dan jurnal hukum yang relevan dengan penelitian agar dapat dipakai untuk menjawab suatu pertanyaan atau untuk memecah suatu masalah.

5) Metode Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan metode pendekatan kualitatif yang menitikberatkan dalam rumusan masalah yang akan diuraikan secara deskriptif analitis, yaitu pendapat dan tanggapan para responden terpilih, serta hasil dari studi kepustakaan diteliti dan dipelajari secara universal. Kemudian hasil analisis data ini dideskripsikan secara detail dari aspek-aspek tertentu, dikaji dengan memakai metode induktif dalam hal ini konklusi dengan menghasilkan dari hal yang khusus ke hal yang umum dan menggunakan perspektif pemikiran teoritis para sarjana.

1.6 Sistematika Penulisan

Tesis ini terdiri dari 5 (lima) bab. Adapun penulis menggunakan sistematika dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan

Dalam bab pendahuluan ini penulis akan menjabarkan mengenai apa saja yang menjadi latar belakang penulisan penelitian ini, maksud dan tujuan penelitian, kerangka teoritis dan konsep, metode penelitian serta sistematika penulisan

Bab II Tinjauan Pustaka

Bab ini akan menguraikan mengenai teori teori hukum mengenai paham secara umum dan akan menjelaskan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Keuangan Negara, BUMN, Perseroan Terbatas, Induk Dan Anak Usaha BUMN.

Bab III Rasio Posisi Keuangan Di Dalam Pembentukan BUMN dan Anak Usaha BUMN Menurut UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Bab ini menguraikan pembahasan tentang pokok permasalahan pertama, sebagaimana diuraikan dalam Bab I yaitu, Bagaimana Rasio Posisi Keuangan Di Dalam Pembentukan BUMN dan Anak Usaha BUMN Menurut UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

BAB IV Perlindungan hukum atas kekayaan negara pada anak usaha BUMN dengan menggunakan Undang Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara

Bab ini menguraikan pembahasan tentang pokok permasalahan kedua, sebagaimana diuraikan dalam Bab I yaitu, bagaimana memberikan perlindungan hukum atas kekayaan negara pada anak usaha BUMN dengan menggunakan Undang Undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Bab V Penutup

Pada bagian bab ini penulis menyajikan kristalisasi dari semua hal-hal yang telah dirangkum di bagian masing-masing bab sebelumnya. Artinya di bagian ini penulis akan membuat kesimpulan dan saran atas bab-bab yang sebelumnya termuat didalam penulisan tesis ini.