

PERANAN DAN KEDUDUKAN HUKUM BADAN USAHA MILIK NEGARA DALAM KEUANGAN NEGARA

Oleh :

Evi Oktarina, SH., MH.¹
(evioktarina255@gmail.com)

Liza Deshaini, SH., MH²

ABSTRAK

Negara menguasai kekayaan alam akan tetapi Negara tidak berusaha untuk memonopoli kekayaan alam tersebut. Hal ini dikarenakan akan berakibat pemerintahan bersifat komersial. Agar pemerintahan dapat berjalan dengan baik, Negara mendirikan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk mengusahakan kekayaan alam tersebut demi kesejahteraan rakyat.

Pembuatan penelitian ini menggunakan metodologi penelitian normatif, yakni melalui penelusuran dan analisis terhadap bahan-bahan hukum sekunder. Permasalahan yang timbul adalah peranan BUMN dalam Negara hukum dan kedudukan hukum BUMN dalam keuangan Negara.

BUMN dalam Negara hukum berperan untuk melakukan kegiatan di bidang ekonomi dan perdagangan dimana Pemerintah dapat memiliki seluruh atau sebagian dari saham atau modal dalam perusahaan. Sedangkan kedudukan hukum BUMN dalam keuangan Negara adalah penyertaan kekayaan Negara ke dalam permodalan BUMN merupakan hasil dari pemisahan kekayaan Negara sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN.

Kata Kunci : BUMN, Keuangan Negara, Permodalan.

ABSTRACT

The state controls the natural resources but the State does not try to monopolize the natural resources. This is because it will result in commercial government. In order for the government to run well, the State established a State-Owned Enterprise (BUMN) to exploit the natural wealth for the welfare of the people.

The making of this research uses a normative research methodology, namely through the search and analysis of secondary legal materials. The problems that

¹ Dosen tetap Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sumpah pemuda

² Dosen tetap Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sumpah pemuda

arise are the role of SOEs in the rule of law and the legal position of SOEs in state finance.

SOEs in the rule of law play a role in carrying out activities in the economic and trading where the Government can own all or part of the shares or capital in a company. While the legal status of SOEs in state finance is the inclusion of state assets in SOE capital as a result of the separation of state assets as determined in Act Number 19 of 2003 concerning SOEs.

Keywords: SOEs, State Finance, Capital.

A. LATAR BELAKANG

Dalam alinea keempat pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa tujuan membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan berkeadilan sosial.¹

Hal ini menunjukkan bahwa, bangsa Indonesia meneguhkan janji untuk mewujudkan cita-cita bangsa yaitu kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Indonesia sebagai Negara hukum Pancasila adalah berlandaskan pada asas kekeluargaan yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam asas kekeluargaan, maka yang diutamakan adalah rakyat banyak, tetapi harkat dan martabat manusia hidup dihargai.

Menurut Padmo Wahjono ada tiga fungsi hukum dilihat dari pandangan berdasarkan asas kekeluargaan, yakni menegakkan demokrasi sesuai dengan rumusan pokok sistem pemerintahan negara, mewujudkan keadilan sosial sesuai dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menegakkan perikemanusiaan yang didasarkan kepada Ketuhanan Yang

¹Moh, Koesnoe, *Perumusan dan Pembinaan Cita Hukum dan Asas-asas Hukum Nasional Ditinjau dari Hukum Adat*, Majalah Hukum, Jakarta, 1995, hal. 91-133.

Maha Esa dan dilaksanakan secara adil dan beradab. Menanamkan fungsi hukum Indonesia sebagai pengayoman yang dilambangkan dengan pohon pengayoman.²

Negara menguasai kekayaan alam akan tetapi Negara tidak berusaha untuk memonopoli kekayaan alam tersebut. Karena akan berakibat pemerintahan bersifat komersial. Agar pemerintahan dapat berjalan dengan baik, Negara mendirikan Badan Usaha Milik Negara untuk mengusahakan kekayaan alam tersebut demi kesejahteraan rakyat.

BUMN atau Badan Usaha Milik Negara adalah istilah yang digunakan untuk Indonesia bagi perusahaan yang berbentuk suatu badan hukum yang didirikan oleh Negara untuk melakukan kegiatan pengelolaan kekayaan alam atau aset-aset milik Negara. Maksud dan tujuan Badan Usaha Milik Negara sebagaimana disebut dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara adalah untuk:

1. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan Negara pada khususnya.
2. Mengejar keuntungan
3. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak
4. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi
5. Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi dan masyarakat.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara mengenal dua bentuk Badan Usaha Milik Negara, yaitu Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perusahaan Umum (Perum). Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menyebutkan Persero adalah Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk Perseroan Terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51%

²Padmo Wahyono, *Konsep Yuridis Negara Hukum Indonesia*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1988, hal. 5-6.

sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan, sedangkan Perum adalah Badan Usaha Milik Negara yang seluruh modalnya dimiliki Negara dan tidak terbagi atas saham, yang tujuannya untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang maupun jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

Implikasi hukum yang ditimbulkan terhadap kekayaan Negara yang dipisahkan dalam bentuk penyertaan modal pemerintah pada suatu Persero tidak dapat dikatakan sebagai keuangan publik lagi. Status hukum keuangan publik tersebut pada saat menjadi pemegang saham Persero, tidak lagi merupakan keuangan publik yang tunduk pada ketentuan Peraturan Perundang-Undangan di bidang keuangan publik seperti Undang-Undang Keuangan Negara, Undang-Undang Perbendaharaan Negara, seketika itu juga status hukumnya telah berubah menjadi uang Persero yang tunduk pada Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara dan Undang-Undang Perseroan Terbatas.

Namun demikian, ketidaksinkronan pengaturan berkaitan dengan kelembagaan BUMN di dalam Peraturan Perundang-Undangan telah mengakibatkan kekaburan hukum dalam tataran normatif. Ketidaksinkronan ini terlihat dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN (UU BUMN), Undang Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan juga pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT). Pada UUBMN telah ditegaskan berlakunya segala ketentuan dan prinsip perseroan sebagaimana yang diatur dalam UU PT bagi kelembagaan BUMN Persero (Pasal 1 UU BUMN) melalui Perundangan ini jelaslah bahwa semua prinsip kemandirian PT 'demi hukum' berlaku juga bagi BUMN Persero.

Berkaitan dengan abu-abunya hukum terjadi manakala ketentuan Undang Undang BUMN disandingkan dengan ketentuan Undang Undang keuangan Negara. Dimana Undang Undang Keuangan Negara mengkategorikan 'kekayaan perusahaan Negara sebagai bagian dari keuangan negara'. (Pasal 2 Undang Undang Keuangan Negara). Aturan ini seolah memberikan legitimasi bagi Negara untuk melakukan campur tangan atas pengelolaan BUMN Persero yang sejatinya

merupakan badan hukum mandiri. Hal inilah yang kemudian menimbulkan begitu banyak implikasi baik dalam tataran normatif maupun dalam tataran praktis. Salah satunya adalah mengenai campur tangan Negara dalam pengelolaan BUMN Persero yang terus menerus dilakukan hingga menimbulkan berbagai persoalan bahkan tak jarang memunculkan indikasi monopoli.

Pembahasan tentang kemandirian BUMN Persero telah beberapa kali dilakukan, namun kajian atau pembahasan hanya sebatas konsep dan doktrin-doktrin kemandirian BUMN Persero, sehingga dirasa perlu untuk melihat lebih jauh peranan BUMN dalam Negara hukum dan kedudukan hukum BUMN dalam keuangan Negara. Dengan harapan tujuan Negara Republik Indonesia dapat dicapai dengan sempurna.

B. PERMASALAHAN

1. Apakah peranan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam negara hukum?
2. Bagaimana kedudukan hukum Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam keuangan Negara?

C. PEMBAHASAN

1. Peranan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam Negara Hukum

BUMN atau Badan Usaha Milik Negara adalah istilah yang digunakan di Indonesia, perusahaan berbentuk suatu badan hukum yang didirikan oleh Negara (Pemerintah) untuk melakukan kegiatan dibidang ekonomi dan perdagangan. Dalam Badan Usaha Milik Negara Pemerintah dapat memiliki seluruh atau sebagian dari saham atau modal dalam perusahaan. Dapat ditambahkan bahwa tidak semua perusahaan dimana pemerintah memiliki saham dapat dikualifikasikan sebagai Badan Usaha Milik Negara. Secara umum, tujuan dan misi pokok Badan Usaha Milik Negara yang didirikan oleh Pemerintah adalah seperti yang diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan landasan yuridis pendiriannya. Dalam pembukaan tersebut dinyatakan bahwa pendirian Negara dan pemerintah Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Sebagai realisasi dari amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itu dalam bidang ekonomi, pemerintah mendirikan Badan Usaha Milik Negara yang merupakan sarana pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam perjalanannya, Badan Usaha Milik Negara dalam sistem perekonomian nasional di banyak Negara berperan menghasilkan barang dan/atau jasa yang diperlukan dalam pertumbuhan perekonomian nasional. Setelah mengalami pertumbuhan, pada akhir tahun 1970-an kegiatan perekonomian berdasarkan pada industri yang dimiliki Negara mulai

menurun. Penurunan ini terjadi ketika Badan Usaha Milik Negara di bidang Negara menjadi besar dan kurang efisien dengan sedikit pengecualian, kinerja Badan Usaha Milik Negara di seluruh dunia secara umum telah menurun dan memprihatinkan.

Untuk dapat mengoptimalkan peranannya dan mampu mempertahankan keadaannya dalam perkembangan ekonomi dunia yang makin terbuka dan kompetitif, banyak Negara memandang perlu melakukan perubahan yang diarahkan untuk meningkatkan efisiensi dengan melakukan restrukturisasi, antara lain melakukan privatisasi atau menjual sebagian sahamnya kepada masyarakat.

Melalui kinerja perusahaan swasta, diharapkan fokus pengendalian biaya dapat dilakukan dengan lebih tajam dan sistematis, sehingga akan didapatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat yang lebih baik dan laba yang cukup untuk menjaga kelangsungan perusahaan bentukan Negara tersebut. Meskipun demikian, seluruh kegiatan usaha Badan Usaha Milik Negara tersebut tetap harus ditujukan bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Badan Usaha Milik Negara di Indonesia memiliki misi dan tujuan yang berbeda dengan perusahaan swasta, sehingga persoalan dan tantangan Badan Usaha Milik Negara terutama harus dilihat dari segi kemampuannya dalam mengemban misi dan tujuan penyelenggaraannya. Sebagaimana dijabarkan dalam Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur Badan Usaha Milik Negara, misi yang diemban oleh Badan Usaha Milik Negara meliputi antara lain memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian negara umumnya dan penerimaan Negara pada khususnya dan mengadakan penumpukan keuntungan/pendapatan.

Dalam usaha misi Badan Usaha Milik Negara meliputi penyelenggaraan kemanfaatan berupa barang dan jasa yang bermutu dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak, menjadi perintis kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi, menyelenggarakan kegiatan usaha yang bersifat melengkapi

kegiatan swasta dan koperasi, dan turut aktif melaksanakan dan menunjang pelaksanaan kebijaksanaan dan program di bidang ekonomi dan pembangunan pada umumnya.

2. Kedudukan Hukum Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam Keuangan Negara

Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan landasan konstitusional keuangan Negara sejak diungkapkan tidak memberikan kejelasan mengenai pengertian yuridis keuangan Negara, sehingga dapat dipahami terdapat tiga penafsiran keuangan Negara, *penafsiran pertama*, keuangan Negara adalah diartikan secara rumit, yaitu meliputi keuangan Negara yang bersumber pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai suatu sub sistem dari keuangan Negara dalam arti sempit. Rumusan ini berarti bahwa keuangan Negara adalah semua aspek yang tercakup dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, yang diajukan Pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat setiap tahunnya. Dengan kata lain Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara merupakan diskresi keuangan Negara dalam arti sempit, sehingga pengawasan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara juga merupakan pengawasan terhadap keuangan Negara.³ *Penafsiran kedua*, adalah berkaitan dengan metode sistemik dan historis secara holistik menyatakan, bahwa keuangan yang dalam arti luas, yang meliputi keuangan Negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan pada hakikatnya seluruh kekayaan Negara sebagai suatu sistem keuangan Negara. *Penafsiran ketiga*, dilakukan melalui pendekatan sistemik dan sosiologis terhadap keuangan Negara yang dapat memberikan penafsiran yang relatif lebih akurat sesuai dengan tujuannya. Maksudnya adalah apabila tujuan menafsirkan keuangan Negara tersebut dimaksudkan didasarkan pada sistem pengelolaan dan pertanggungjawaban, pengertian keuangan Negara tersebut adalah dalam arti sempit yaitu hanya dikelola dan dipertanggungjawabkan menurut Undang-Undang Perbendaharaan Negara

³Jusuf L. Inradewa, *Pengertian Keuangan Negara Menurut Pasal 23 Ayat (5) UUD 1945*, Kapita Selekta Keuangan Negara, Jakarta, 1986, hal. 23.

(UUPN) jo Keppres Nomor 42 Tahun 2002, tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dan pengelolaan pertanggungjawabannya tidak dapat dilakukan berdasarkan ketentuan Perundang-Undangan yang berlaku bagi keuangan daerah atau keuangan Badan Usaha Milik Negara.

Namun, apabila dimaksudkan untuk mengetahui sistem pengawasan atau pemeriksaan pertanggungjawaban, pengertian keuangan Negara adalah dalam arti luas. Artinya, bahwa semua keuangan Negara termasuk keuangan-keuangan baik yang sudah berubah status hukumnya, maupun yang belum seperti keuangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan pada hakekatnya seluruh kekayaan Negara merupakan objek pemeriksaan dan pengawasan.⁴

Selanjutnya, keuangan Negara yang telah berubah status hukumnya menjadi keuangan daerah (dana perimbangan), akan dikelola dan dipertanggungjawabkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah. Secara yuridis pengertian keuangan daerah tidak sama dengan keuangan Negara karena pengelolaan dan pertanggungjawaban, maupun pemeriksaannya diatur tersendiri secara terpisah dan berbeda.

Dalam kegiatan ini, amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Pasal 23 E dan Pasal 23 G hanya mengatur keuangan Negara dan tidak mengatur keuangan daerah. Pengertian keuangan Negara dalam Pasal 1 Undang Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban Negara yang dapat dinilai dengan uang, serta sesuatu, baik uang maupun barang yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat

⁴Arifin P. Soeria, *Implikasi Hukum Pengelolaan, Tanggungjawab dan Pemeriksaan BUMN*, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Jakarta, 2003, hal. 49.

dijadikan milik Negara yang berkaitan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

Selanjutnya, Pasal 2 huruf (g) Undang-Undang Keuangan Negara menegaskan bahwa ruang lingkup keuangan Negara termasuk kekayaan Negara / 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/ daerah.

Ruang lingkup keuangan Negara dalam Pasal 2 huruf (g) Undang-Undang Keuangan Negara menimbulkan kerancuan dari aspek yuridis. Kerancuan itu dapat dikategorikan sebagai suatu yang menyimpang apabila dilakukan pengkajian dan penelusuran Peraturan Perundang-Undangan lainnya. Badan Usaha Milik Negara di Indonesia beroperasi dengan landasan yuridis Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, bahwa Pasal 1 angka 2 Undang Undang Badan Usaha Milik Negara menentukan bahwa Perusahaan Persero yang selanjutnya disebut Persero adalah Badan Usaha Milik Negara yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh Negara yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.

Kemudian, Pasal 4 ayat (1) Badan Usaha Milik Negara menegaskan bahwa Persero merupakan dan berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan dan penyertaan modal Negara dalam rangka pendirian dan penyertaan pada Badan Usaha Milik Negara bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Sementara itu, penjelasan pasal tersebut menentukan, bahwa yang dimaksud dengan dipisahkan adalah kekayaan Negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara untuk dijadikan penyertaan modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada Sistem Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, tetapi pembinaan

dan pengelolaannya didasarkan pada Prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Berdasarkan kedudukan hukum Badan Usaha Milik Negara Persero sebagai badan hukum privat, Pasal 50 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara yang menentukan tentang larangan penyitaan terhadap barang-barang milik negara/daerah atau yang dikuasai oleh Negara/daerah tidak berlaku terhadap Badan Usaha Milik Negara Persero. Selanjutnya, setiap penyertaan modal Negara dalam rangka Pendirian Badan Usaha Milik Negara atau Perseroan Terbatas yang hanya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan setiap perubahan dan penyertaan modal Negara baik berupa penambahan maupun pengurangan, termasuk perusahaan struktur, kepemilikan Negara atas saham Persero atau Perseroan Terbatas, ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

D. KESIMPULAN

1. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) berperan untuk melakukan kegiatan dibidang ekonomi dan perdagangan sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan pemerintah dapat memiliki seluruh atau sebagian dari saham perusahaan.
2. Sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, maka penyertaan keuangan Negara ke dalam permodalan BUMN merupakan hasil dari pemisahan kekayaan Negara. Dalam hal ini Negara diartikan sebagai pemegang saham pada BUMN Persero maka Negara dilarang melakukan intervensi terhadap jalannya Perseroan.

DAFTAR PUSTAKA

- Arifin P. Socria, *Implikasi Hukum Pengelolaan, Tanggungjawab, dan Pemeriksaan BUMN*, Departemen Kehakiman dan HAM, Jakarta, 2003.
- Jusuf L. Inradewa, *Pengertian Keuangan Negara Menurut Pasal 23 Ayat (5) UUD 1945*, Kapita Selekta Keuangan Negara, Jakarta, 1986.
- Moh. Koesnoe, *Perumusan dan Pembinaan Cita Hukum dan Asas-asas Hukum Nasional Ditinjau dari Hukum Adat*, Majalah Hukum, Jakarta, 1995.
- Padmo Wahyono, *Konsep Yuridis Negara Hukum Indonesia*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1988.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang *Perbendaharaan Negara*.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang *Keuangan Negara*.
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang *Badan Usaha Milik Negara*.
- Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang *Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah*.
- Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 2002 tentang *Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara*.