

**PENGAWASAN BADAN USAHA MILIK NEGARA OLEH DEWAN  
PERWAKILAN RAKYAT DITINJAU DARI HUKUM BISNIS DAN  
HUKUM TATA NEGARA (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor  
14/PUU-XVI/2018)**



**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**2020**



**PENGAWASAN BADAN USAHA MILIK NEGARA OLEH DEWAN  
PERWAKILAN RAKYAT DITINJAU DARI HUKUM BISNIS DAN  
HUKUM TATA NEGARA (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor  
14/PUU-XVI/2018)**

Oleh :

Nama : **Rina Sari Agustina, S.H**  
No. Pokok Mhs. : **16912031**  
BKU : **Bisnis**

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada Tim  
Penguji dalam Ujian Akhir/ Tesis  
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum**

Pembimbing 1

**Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.**

Yogyakarta, 2 Januari 2020

Pembimbing 2

**Nandang Sutrisno, S.H., LL.M., M.Hum., Ph.D.**

Yogyakarta, 13 Januari 2020

Mengetahui

Ketua Program Magister Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

**Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D**



**PENGAWASAN BADAN USAHA MILIK NEGARA OLEH DEWAN  
PERWAKILAN RAKYAT DITINJAU DARI HUKUM BISNIS DAN  
HUKUM TATA NEGARA (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor  
14/PUU-XVI/2018)**

Oleh :

Nama : **Rina Sari Agustina, S.H**

No. Pokok Mhs. : **16912031**

BKU : **Bisnis**

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis

Dan dinyatakan **LULUS** pada hari Rabu, 22 Januari 2020

**Program Magister (S-2) Ilmu Hukum**

Pembimbing 1

**Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.**

Yogyakarta, 22 Januari 2020

Pembimbing 2

**Nandang Sutrisno, S.H., LL.M., M.Hum., Ph.D.**

Yogyakarta, 22 Januari 2020

Anggota Penguji

**Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum**

Yogyakarta, 22 Januari 2020

Mengetahui

Ketua Program Magister Ilmu Hukum

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

**Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D**

## SURAT PERNYATAAN

### ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/ TUGAS AKHIR MAHASISWA PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

#### *Bismillahirrahmanirrahim*

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : RINA SARI AGUSTINA, S.H

No. Mahasiswa : 16912031

Adalah benar-benar mahasiswa Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan judul:

**PENGAWASAN BADAN USAHA MILIK NEGARA OLEH DEWAN  
PERWAKILAN RAKYAT DITINJAU DARI HUKUM BISNIS DAN HUKUM  
TATA NEGARA (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XVI/2018)**

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Pascasarjana Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil yang dapat dikategorikan sebagai menjamin perbuatan karya ilmiah ini benar-benar Asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur “*penjiplakan karya tulis (plagiat)*”;
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Pascasarjana Fakultas Hukum UII dan perpustakaan dilingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ilmiah saya ini.

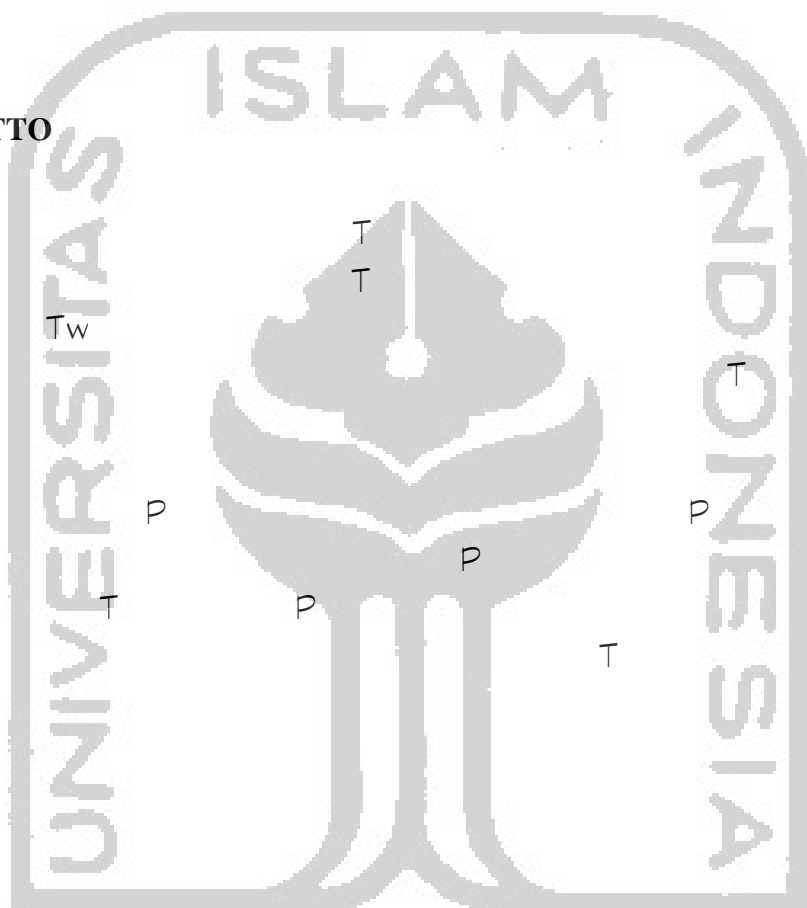
Selanjutnya berkaitan dengan hal ini atas (terutama pernyataan butir no. 1 dan no. 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.

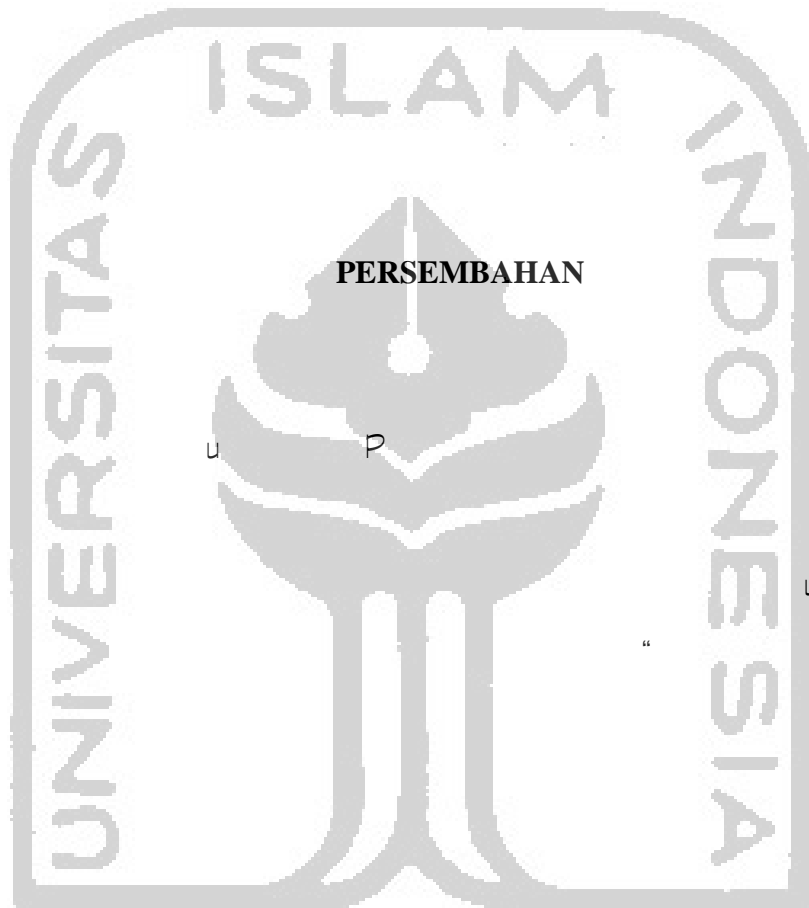
Demikian, surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di: Yogyakarta  
Pada Tanggal: 13 Januari 2020  
Yang Membuat Pernyataan

**RINA SARI AGUSTINA, S.H**

MOTTO





وَمَا يَكْفُرُ بِاللَّهِ وَرَسُولِهِ  
الَّذِينَ اتَّخَذُوا دِينًا غَيْرَ  
الْإِسْلَامِ سُبُوًا

m

S

v

## KATA PENGANTAR

**Asslamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh**

Puji syukur kehadirat Allah SWT yang telah memberikan hidayah, kesempatan, dan kemudahan kepada kita semua dalam menjalankan amanah yang menjadi tanggung jawab kita. Shalawat serta salam tercurah kepada junjungan kita nabi Muhammad SAW, bersama keluarga dan para sahabat, karena dengan syafa'atnya kita dapat terbebas dari zaman jahiliyah yang penuh kegelapan menuju zaman penuh berkah yang terang benderang.

Atas karunia dan pertolongan Allah SWT penulis akhirnya dapat menyelesaikan tugas akhir yang berjudul “Pengawasan Badan Usaha Milik Negara Oleh Dewan Perwakilan Rakyat Ditinjau Dari Hukum Bisnis Dan Hukum Tata Negara (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XVI/2018)”.

Penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.Hum., Ph.D, selaku ketua program Pascasarjana Fakultas Hukum UII yang telah memberikan kesempatan bagi penulis untuk melanjutkan studi ini.
2. Pembimbing Prof. Dr. Ni'matul Huda. S.H., M.Hum., sebagai guru intelektualku yang membuka cakrawala keilmuan, memberikan kesempatan, inspirasi, motivasi dan meluangkan waktu disela-sela kesibukan untuk membimbing dengan penuh kasih sayang dan membantu penulis dalam penyusunan tugas akhir ini.
3. Pembimbing Nandang Sutrisno, S.H., L.Lm., Ph.D, yang senantiasa membimbing dengan penuh kesabaran dan mengarahkan penulis demi terselesaikannya tesis ini.
4. Kedua orangtua penulis yaitu Bapak Daslim dan Ibu Sumiyem selaku motivator utama dan semangat bagi penulis. Terima kasih atas dukungan, kasih sayang, pengorbanan yang tidak ternilai dan mendoakan penulis. Tidak lupa juga terima kasih untuk ketiga adikku Raka, Pita, dan Rosa.

5. Mas Muchlas Hamidy, terimakasih telah meluangkan waktunya untuk berdiskusi dan bimbingannya hingga selesainya penulisan akhir ini.
6. Mas Allan Fatchan Gani Wardhana S.H., terimakasih telah meluangkan waktunya untuk berdiskusi dan arahnya.
7. Untuk sahabat-sahabatku Afiyatun, Dona Fridayana, Ratih Marliswari, Linda Miandari, Claudia Cahya Rama, Triana Ratna Ningsih, dan Desi Ratnasari Harits.
8. Seluruh staff Pascasarjana FH UII yang telah memberikan kemudahan dan kelancaran. Serta kesempatan bagi penulis untuk dapat melanjutkan studi.
9. Teman-teman di Magister Hukum UII angkatan 36 dan 41 yang telah menjadi tempat berproses penulis dan memberikan banyak pengetahuan juga pengalaman. Terimakasih telah menjadi teman sekaligus keluarga baru bagi penulis.
10. Dan terakhir untuk RDP, yang meskipun datang di akhir penulisan ini, telah senantiasa memberikan motivasi dan dukungan.

Tentu banyak pihak yang sudah berpartisipasi, memberikan doa, dan memberikan dukungan yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu. Semoga Allah membalas kebaikan yang telah dilakukan. Aamiin.

*Wassalamualaikum Warahmatullahi wabarakatuh*

Yogyakarta, 22 Januari 2020

**Rina Sari Agustina, S.H**



## DAFTAR ISI

LEMBAR PENGESAHAN .....	i
SURAT PERNYATAAN.....	iii
MOTTO .....	iv
PERSEMBAHAN .....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	viii
ABSTRAK .....	xi
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
<b>A. Latar Belakang Masalah .....</b>	<b>1</b>
<b>B. Rumusan Masalah.....</b>	<b>7</b>
<b>C. Tujuan Penelitian .....</b>	<b>7</b>
<b>D. Landasan Teori .....</b>	<b>8</b>
<b>1. BUMN .....</b>	<b>8</b>
<b>2. Pengawasan Terhadap Kekayaan Negara yang Dipisahkan dalam BUMN</b> .....	<b>11</b>
<b>3. Pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi.....</b>	<b>14</b>
<b>E. Metode Penelitian.....</b>	<b>19</b>
<b>1. Jenis Penelitian.....</b>	<b>19</b>
<b>2. Objek Penelitian.....</b>	<b>19</b>
<b>3. Sumber Bahan Hukum.....</b>	<b>19</b>
<b>4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum .....</b>	<b>20</b>
<b>5. Metode Pendekatan .....</b>	<b>21</b>
<b>6. Analisis Bahan Hukum.....</b>	<b>21</b>
<b>7. Sistematika Penulisan.....</b>	<b>22</b>

<b>BAB II TINJAUAN UMUM HAK MENGUASAI NEGARA DAN PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT (DPR)</b> .....	24
<b>A. Hak Mengusai Negara</b> .....	24
<b>B. Pemisahan Keuangan Negara</b> .....	33
<b>C. Pembentukan BUMN Persero Melalui Penyertaan Modal Negara</b> .....	38
<b>D. Demokrasi di Indonesia</b> .....	42
<b>E. Demokrasi Ekonomi: Kedaulatan Rakyat Di Bidang Ekonomi</b> .....	44
<b>F. Badan Usaha Milik Negara (BUMN)</b> .....	52
<b>G. Lembaga Perwakilan DPR dan BPK</b> .....	56
<b>1. Pengawasan Melekat</b> .....	63
<b>2. Pengawasan Internal</b> .....	65
<b>3. Pengawasan Eksternal</b> .....	67
<b>4. Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)</b> .....	68
<b>5. BPK Sebagai Auditor Eksternal</b> .....	69
 <b>BAB III KEWENANGAN PENGAWASAN BUMN OLEH DPR DITINJAU DARI HUKUM BISNIS DAN HUKUM TATA NEGARA</b> .....	72
<b>A. Pengawasan BUMN oleh DPR</b> .....	72
<b>1. Profil BUMN</b> .....	72
<b>2. Konsep Keuangan Negara</b> .....	74
<b>3. Konsep Modal Perseroan</b> .....	80
<b>4. Pengawasan DPR</b> .....	83

<b>BAB IV IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI TERHADAP PENGAWASAN BUMN OLEH DPR DILIHAT DARI HUKUM BISNIS DAN HUKUM TATA NEGARA .....</b>	<b>102</b>
<b>A. Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi.....</b>	<b>102</b>
a) Kekayaan BUMN berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 .....	102
b) Kekayaan BUMN dan Pengawasan oleh BPK berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013 .....	107
c) Pengawasan BUMN oleh DPR berdasarkan Putusan MK Nomor 12/PUU- XVI/2018.....	115
d) Tujuan BUMN, Pengawasan BUMN oleh DPR, dan Pembentukan Holding BUMN berdasarkan Putusan MK Nomor 14/PUU-XVI/2018.	120
e) Pendapat Para Ahli dalam Putusan Mahkamah Konstitusi dan wawancara dengan beberapa narasumber: .....	125
<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>133</b>
<b>A. Kesimpulan .....</b>	<b>133</b>
<b>B. Saran .....</b>	<b>134</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>135</b>



## ABSTRAK

BUMN sebagai salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Yang telah diamanatkan di dalam Pasal 33 UUD 1945. Berkaitan dengan status keuangan negara yang ditempatkan dalam bentuk saham di BUMN masih dijadikan polemik hukum diberbagai kalangan. Serta pengawasan BUMN oleh DPR. Berkaitan dengan permasalahan tersebut, rumusan masalah dalam tulisan ini yaitu: *Pertama*, apakah DPR memiliki kewenangan melakukan pengawasan terhadap BUMN oleh DPR ditinjau dari hukum bisnis dan hukum tata negara? *Kedua*, Apakah implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap pengawasan BUMN oleh DPR dilihat dari hukum bisnis dan hukum tata negara?

Metode penelitian ini yaitu penelitian hukum normatif dengan menggunakan tiga metode pendekatan, yaitu: metode pendekatan kasus, metode pendekatan perundang-undangan dan metode pendekatan konseptual. Dengan menelusuri bahan pustaka dan putusan-putusan MK, yang dianalisis dengan metode analisis hukum yang dipergunakan untuk memberikan gambaran-gambaran deskriptif kualitatif serta pola dalam kontruksi di dalam Pasal 33 UUD 1945 dan putusan MK.

Hasil penelitian ini menyimpulkan, *pertama* kewenangan DPR untuk mengawasi BUMN ditinjau dari hukum bisnis adalah secara tidak langsung dapat dilakukan pengawasan teknis dan pengawasan terhadap berjalannya perusahaan yang telah di wakikan oleh Menteri BUMN dan Komisaris. Sedangkan ditinjau dari hukum tata negara, pengawasan BUMN oleh DPR adalah tidak turun langsung mengawasi karena BUMN dalam menjalankan pengoperasian perusahaan tidak dapat dicampuri oleh lembaga politik. *Kedua*, implikasi dari putusan MK adalah terkait dengan keuangan negara yang sudah masuk ke dalam Persero yang berbetuk saham, maka DPR masih dapat mengawasi status keuangan negara yang masuk ke dalam Persero tersebut namun tim audit yang mengawasinya adalah BPK.

**Kata Kunci : Keuangan Negara, DPR, BUMN**

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pasal 33 Undang-Undang Dasar Indonesia 1945 (UUD 1945) mengamanatkan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, serta bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat<sup>1</sup>.

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Kehadiran BUMN merupakan langkah konkrit pemerintah dalam rangka mewujudkan cita-cita bangsa untuk memajukan kesejahteraan umum.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Keuangan Negara), keuangan BUMN dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) termasuk dalam cakupan keuangan negara sehingga pengelolaan dan pertanggungjawabannya mengikuti mekanisme pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara<sup>2</sup>. Dalam rezim keuangan negara,

---

<sup>1</sup> **Yance Arizona**, "Perkembangan Konstitusionalitas Peguasaan Negara atas Sumber Daya Alam dalam Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 8 No. 3, (juni 2011), hlm. 259.

<sup>2</sup> **Andrian Sutedi**, *Hukum Keuangan Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 10.

keuangan BUMN dan BUMD termasuk dalam kategori kekayaan negara yang dipisahkan<sup>3</sup>.

Sebagai rezim keuangan negara, maka pemeriksaan atas pengelolaan keuangan BUMN/BUMD menjadi tanggungjawab Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (UU BPK). Untuk mengoptimalkan peran BUMN, pengurusan dan pengawasan harus dilakukan secara profesional.

Status hukum uang negara yang ditempatkan melalui keputusan penyertaan modal oleh pemerintah/pemerintah daerah dalam bentuk saham di BUMN yang berbadan hukum persero masih terus dijadikan polemik hukum. Bahkan beberapa pihak mengajukan uji materi untuk membatalkan pengaturan yang menempatkan uang yang dikelola oleh BUMN sebagai bagian dari keuangan negara di MK.

Pada awal tahun 2018, dalam bulan yang bersamaan terdapat 2 permohonan terkait dengan pengajuan *Judicial Review* tentang Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN (UU BUMN) ke Mahkamah Kontitusi (MK). Permohonan diajukan oleh Serikat Pegawai PLN<sup>4</sup> dan Pemerhati keadilan sosial dan peneliti ekonomi kerakyatan. Permohonan *Judicial Review* yang diajukan ke MK hampir sama yaitu tentang tujuan

---

<sup>3</sup> Undang-Undang tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No. 17 Tahun 2003, Lembar Negara No. 47 Tahun 2003.

<sup>4</sup> Diakses di <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5acb494f8a283/holding-bumn-tetap-dalam-kontrol-dpr/>, pada tanggal 20 Juni 2019, pukul 22.02 wib.

dibentuk BUMN, pengawasan BUMN oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Pembentukan holding BUMN.

Pemohon *pertama*, diajukan oleh H.Yan Jerimen, Jhoni Boetja, Edy Supriyanto dan Amidi Susanto pemohon mewakili serikat pegawai PLN cabang Palembang. Permohonan uji materi terkait ketentuan Pasal 2 ayat (1) huruf a dan b serta Pasal 4 ayat (4) UU BUMN<sup>5</sup> mengenai dalil pemohon terkait dengan pengawasan BUMN oleh DPR. Dalam Putusan MK Nomor 12/PUU-XVI/2018 amar Putusan MK menolak permohonan untuk seluruhnya karena tidak beralasan menurut hukum<sup>6</sup>.

Pemohon *kedua*, MK menolak permohonan pemerhati keadilan sosial dan peneliti ekonomi kerakyatan yang diajukan oleh Albertus Magnus Putut Prabanto dan Kiki Syahnakri. Karena dinilai tidak beralasan menurut hukum<sup>7</sup>. Putusan MK Nomor 14/PUU-XVI/201 mengenai dalil pemohon terkait dengan tujuan pendirian BUMN, pengawasan BUMN oleh DPR, dan pembentukan *holding* BUMN, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1), Pasal Pasal 14 ayat (2) dan ayat (3) UU BUMN<sup>8</sup>.

Keberadaan MK di Indonesia turut mewarnai dinamika ketatanegaraan serta diskursus hukum kenegaraan. Prakteknya dinamika ketatanegaraan, dan

---

<sup>5</sup> Putusan MK No 12/PUU-XVI/2018 tentang Pengawasan BUMN oleh DPR.

<sup>6</sup> Diakses di <https://mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=14316>, pada tanggal 21 Juni 2019, Pukul 21.01 wib.

<sup>7</sup> Diakses di <http://www.neraca.co.id/article/109634/mk-tolak-permohonan-uji-materi-uu-bumn>, pada tanggal 21 Juni 2019, Pukul 21.18 wib.

<sup>8</sup> Diakses di <https://www.larasonline.com/berita/MK-Tolak-Permintaan-Pelibatan-DPR-Dalam-Aksi-Korporasi-Penggabungan-BUMN>, pada tanggal 21 Juni 2019, Pukul 22.00 wib.

akan terus berkembang seiring dengan hadirnya lembaga MK sebagai pengawal UUD 1945.<sup>9</sup> Dalam menjalankan fungsinya MK diatur di dalam Pasal 24C ayat 1 UUD 1945.

Selain Pasal 2 ayat 1 (a) dan (b), para pemohon melihat ketidaksesuaian UU BUMN terhadap UUD 1945 yang terdapat pada Pasal 4 ayat 4 UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN. Pasal 4 ayat 4 berbunyi: Setiap perubahan penyertaan modal negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), baik berupa penambahan maupun pengurangan, termasuk perubahan struktur kepemilikan negara atas saham Persero atau perseroan terbatas, ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah<sup>10</sup>.

Tidak adanya kontrol dan pengawasan DPR terhadap keuangan negara diabaikan dan menyebabkan sebagai contoh, di masa lalu pemerintah Indonesia menjual Telkomsel dan Indosat ke asing. Kalau Telkomsel dan Indosat dianggap sebagai yang menguasai hajat hidup orang banyak, seharusnya Telkomsel dan Indosat dikuasai oleh negara<sup>11</sup>.

Terkait dengan dalil Pemohon yang diajukan ke MK tentang pengawasan DPR. Bahwa DPR mempunyai tugas dan fungsinya yang diatur dalam Pasal 20A UUD 1945,yaitu:

---

<sup>9</sup> Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 tentang kewenangan Mahkamah Konstitusi dan Pasal 24C ayat (2) tentang kewajiban Mahkamah Konstitusi.

<sup>10</sup> Diakses di <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5b104b87baf27/alasan-mk-tolak-uji-aturan-holding-bumn/>, pada tanggal 21 Juni 2019, Pukul 23.03 wib

<sup>11</sup> Diakses di <https://nasional.republika.co.id/berita/p3s417354/uu-bumn-digugat-ke-mahkamah-konstitusi>, pada tanggal 21 Juni 2019, Pukul 23.33 wib.



- 1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.
- 2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interplasi, hak angket, dan hak menyatakan usul dan pendapat, serta hak imunitas.
- 3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.
- 4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.

BUMN dipahami menyelenggarakan bidang usahanya berdasarkan prinsip-prinsip perseroan terbatas dan prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*), sebagaimana diatur dalam Pasal 11 UU BUMN. Hal ini tergambarkan di dalam maksud dan tujuan pembentukan BUMN diantaranya untuk memberikan sumbangan pada perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya serta untuk mengejar keuntungan.

BUMN tidak semata-mata untuk mencari keuntungan, namun juga sebagai *agent of development*, sehingga sumber-sumber kekayaan negara yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak yang dikuasai oleh negara sebagian besar dikelola melalui BUMN<sup>12</sup>.

Mengingat kasus pada tahun 2010 sampai tahun 2011, bahwa MK mengalahkan gugatan Pemerintah atas Sengketa Kewenangan Lembaga Negara (SKLN) terhadap DPR atas pembelian 7% saham divestasi PT Newmont Nusa

---

<sup>12</sup> Gatot Subroto, *BUMN Ditinjau Dari Segi Hukum Perdata*, Rineka Cipta, Jakarta, 2016, hlm. 40.

Tenggara (NNT)<sup>13</sup>. Bagaimana kisah kisruh pembelian saham tambang emas di NTB ini?

Adapun 7% saham divestasi Newmont tersebut merupakan jatah divestasi terakhir Newmont yang dilepas pada 2011 lalu<sup>14</sup>. Untuk divestasi terakhir ini pemerintah pusat memutuskan untuk mengambil jatah saham tersebut.

Padahal pada divestasi sebelumnya, pemerintah melepaskan haknya dan saham divestasi ini akhirnya dibeli oleh perusahaan patungan Pemda NTB dan Grup Bakrie yaitu PT Multi Daerah Bersaing (MDB) yang sampai saat ini sudah menguasai 24% saham Newmont<sup>15</sup>. Pada pembelian jatah saham divestasi yang terakhir ini, pemerintah tidak meminta izin kepada DPR. Inilah awal mula sengketa pembelian saham Newmont ini terjadi. Ini kekeliruan bahwa Menteri Keuangan tidak ingin diawasi oleh DPR.

Disinilah relevansi penelitian ini dilakukan yaitu untuk membuka dan menganalisis putusan-putusan MK terkait dengan pengawasan BUMN oleh DPR dan implikasi dari putusan tersebut. Untuk menemukan suatu masalah yang telah diidentifikasi lebih lanjut.

---

<sup>13</sup> Diakses di <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5017b88235b48/mk-divestasi-newmont-harus-persetujuan-dpr/>, pada tanggal 23 Juni 2019, pukul 01.00 wib.

<sup>14</sup> Diakses di <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-1979509/ini-dia-lika-liku-kisruh-pembelian-7-saham-newmont>, pada tanggal 22 Juni 2019, pukul 22.01 wib.

<sup>15</sup> Diakses di <https://investor.id/archive/menkeu-hormat-putusan-mk-terkait-divestasi-newmont>, pada tanggal 24 Juni 2019, pukul 23.23 wib.

Dari beberapa putusan Mahkamah Konstitusi terkait dengan pengawasan BUMN sebagaimana disebutkan di atas dapat ditarik benang merah bahwa beberapa prinsip yang menjadi penafsiran Mahkamah Konstitusi terhadap pengawasan BUMN dan terkait dengan kekayaan BUMN penulis menemukan ada pertentangan antara kewenangan pengawasan BUMN oleh DPR jika ditinjau dari hukum bisnis dan hukum tata negara. Oleh karena itu menurut penulis hal tersebut menarik untuk dikaji lebih lanjut.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas, dapat diajukan permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah DPR memiliki kewenangan melakukan pengawasan terhadap BUMN oleh DPR ditinjau dari hukum bisnis dan hukum tata negara?
2. Apakah implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap pengawasan BUMN oleh DPR dilihat dari hukum bisnis dan hukum tata negara?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian tersebut adalah untuk :

1. Mengetahui dan menganalisis kewenangan DPR untuk mengawasi BUMN.

2. Mengetahui dan menganalisis implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap pengawasan BUMN oleh DPR di Indonesia.

#### **D. Landasan Teori**

##### **1. BUMN**

Maksud dan tujuan pendirian BUMN tercantum pada Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, yaitu:

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/atau 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.

BUMN terdiri atas Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perusahaan Umum (Perum).<sup>16</sup> Persero adalah BUMN yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.<sup>17</sup> Sedangkan Perum adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan orang dan/atau jasa yang bermutu

---

<sup>16</sup> Pasal 9, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN.

<sup>17</sup> *Ibid*, Pasal 1 angka 2.

tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.<sup>18</sup>

Bahwa peran negara sebagai pelaku ekonomi salah satunya diwujudkan melalui pembentukan BUMN. Format keterlibatan negara dalam aktivitas ekonomi suatu negara bersumber pada politik ekonomi suatu negara. Keterlibatan negara dalam bidang ekonomi menurut Friedman diletakkan pada tiga bentuk perusahaan negara yaitu<sup>19</sup>:

- 1) *Departement government enterprise*<sup>20</sup>, adalah perusahaan negara yang merupakan bagian integral dari suatu departemen pemerintahan yang kegiatannya bergerak di bidang *public utilities*.
- 2) *Statutory public corporation*, adalah perusahaan negara yang sebenarnya hampir sama dengan *departement government enterprise*, hanya dalam hal ini manajemen lebih otonom dan bidang usahanya masih tetap *public utilities*.
- 3) *Commercial companies*, adalah perusahaan negara yang merupakan campuran dengan modal swasta dan diberlakukan hukum privat.

*Departement Government Enterprise*<sup>21</sup>, dikenal dengan Perusahaan Jawatan (Perjan atau *departemen agency*) yang memiliki ciri usaha *public service*. Usaha ini merupakan bagian dari suatu departemen dan mempunyai hubungan hukum publik yakni hubungan usaha antara pemerintah yang melayani dan masyarakat yang dilayani. *Departement Government Enterprise* dipimpin oleh seorang kepala yang merupakan bawahan dari departemen,

---

<sup>18</sup> *Ibid*, Pasal 1 angka 4.

<sup>19</sup> Alfin Sulaiman, *Keuangan Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Dalam Perspektif Ilmu Hukum*, Penerbit PT. Alumni, Bandung, 2011, hlm. 43.

<sup>20</sup> Ibrahim R, *Landasan Filosofis dan Yuridis Keberadaan BUMN: Sebuah Tinjauan*, Jurnal Hukum Bisnis, Volume 26 No 1 Tahun 2007, hlm 8. Yang dikutip kembali oleh Alfin Sulaiman, *Ibid*. hlm. 43.

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm 43.

mempunyai dan memperoleh fasilitas negara, pengawasan dilakukan secara hierarki maupun secara fungsional.

*Statutory Public Corporation*<sup>22</sup>, model ini dikenal publik dengan *public corporation* atau perusahaan umum (Perum), yang memiliki ciri usahanya adalah untuk melayani kepentingan umum, usaha dijalankan dengan prinsip efisiensi, efektivitas, dan *economic cost accounting principles and management effectiveness*, serta *public service*, berstatus badan hukum bergerak di bidang jasa vital (*public utilities*), berstatus badan hukum dan diatur dalam undang-undang, mempunyai nama dan kekayaan sendiri, bebas bergerak seperti perusahaan swasta, dapat dituntut dan menuntut, hubungan hukumnya diatur menurut hukum privat, modal seluruhnya dimiliki negara dari kekayaan negara yang dipisahkan, dapat mempunyai dan memperoleh dana dan kredit dalam dan luar negeri (obligasi) secara finansial; harus dapat berdiri sendiri, kecuali ada politik pemerintah, dipimpin seorang direksi dan pegawainya adalah pegawai perusahaan negara yang diatur dalam ketentuan tersendiri di luar ketentuan yang berlaku bagi pegawai negeri, organisasi, tugas, wewenang, tanggung jawab dan tata cara tanggung jawab, pengawasan diatur secara khusus sesuai dengan undang-undang.

*Commercial Companies*<sup>23</sup> disebut perusahaan perseroan (*state company*) memiliki ciri usahanya untuk menumpuk keuntungan, pelayanan dan pembinaan organisasi yang baik, efektif, efisien, dan ekonomis secara *business*

---

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm 43.

<sup>23</sup> *Ibid*, hlm. 43.

*zakelijk, cost accounting principles, management effectiveness*, dan pelayanan umum yang baik, memuaskan dan memperoleh laba, status hukum adalah badan hukum perdata yang terbentuk perseroan terbatas, hubungan usahanya diatur menurut hukum perdata, modal seluruhnya atau sebagian merupakan milik negara dari kekayaan negara yang dipisahkan, tidak memiliki fasilitas negara, dipimpin oleh seorang direksi dan status pegawai adalah pegawai perusahaan biasa, peranan pemerintah adalah sebagai pemegang saham.

Memerhatikan sifat dasar usaha BUMN, yakni memupuk keuntungan dan melaksanakan kemanfaatan umum, maka dalam Undang-Undang BUMN disederhanakan ke dalam 2 bentuk yaitu Persero yang bertujuan memupuk keuntungan dan sepenuhnya tunduk pada ketentuan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan Perum yang dibentuk oleh pemerintahan untuk melaksanakan usaha sebagai implementasi kewajiban pemerintah guna menyediakan barang dan jasa tertentu untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

## **2. Pengawasan Terhadap Kekayaan Negara yang Dipisahkan dalam BUMN**

Berkaitan dengan pengawasan terhadap keuangan negara, menurut definisi Stephen Robein, yang dimaksud pengawasan adalah suatu proses pengamatan/ monitoring terhadap suatu pekerjaan, untuk menjamin pekerjaan

tersebut dapat selesai sesuai dengan yang direncanakan. Dengan pengoreksian beberapa pemikiran yang saling berhubungan.<sup>24</sup>

Pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen. Pengawasan harus dilakukan untuk menjaga agar pelaksanaan kegiatan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dalam rangka pencapaian tujuan. Melalui pengawasan dapat dilakukan penilaian apakah suatu entitas telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan tugas dan fungsinya secara hemat, efisien, dan efektif, serta sesuai dengan rencana, kebijakan yang telah ditetapkan, dan ketentuan yang berlaku. Dengan demikian, melalui pengawasan dapat diperoleh informasi mengenai kehematan, efisiensi, dan efektifitas pelaksanaan kegiatan. Informasi tersebut dapat digunakan untuk penyempurnaan kegiatan dan pengambilan keputusan oleh pimpinan.<sup>25</sup>

Menurut Muchsan untuk adanya suatu tindakan pengawasan diperlukan unsur-unsur:

- 1) Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawas
- 2) Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi
- 3) Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut
- 4) Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolak ukurnya
- 5) Untuk selanjutnya, tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut, baik secara administratif, maupun secara yuridis<sup>26</sup>

Sebagaimana telah dipaparkan bahwa BUMN merupakan badan usaha negara yang modal usahanya baik seluruh maupun sebagian dimiliki oleh

---

<sup>24</sup> **Riawan Tjandra**, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta, PT. Grasindo, 2006, hlm. 1-2.

<sup>25</sup> **Alfin Sulaiman**, *Keuangan Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Dalam Perspektif Ilmu Hukum*, Op.Cit., hlm. 69.

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm. 70.



negara, yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan melalui penyertaan secara langsung<sup>27</sup>.

Kekayaan negara yang dipisahkan tersebut merupakan kekayaan negara yang bersumber dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal kepada BUMN yang tidak lagi dikelola berdasarkan sistem APBN, melainkan berdasarkan prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.<sup>28</sup>

BUMN saat ini hanya ada 2 yaitu Persero dan Perum. Karena BUMN tunduk pada prinsip-prinsip Perseroan Terbatas (PT) yang diatur dalam UU No 40 Tahun 2007 tentang PT. Dalam UU No 19 Tahun 2003, organ persero terdiri atas Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Direksi dan Komisaris. Sedangkan BUMN Perum terdiri atas Menteri, Direksi, dan Dewan Pengawas.

Pengawasan terhadap Persero dan Perum dilakukan oleh Komisaris dan Dewan Pengawas. Fungsi Komisaris dan Dewan Pengawas selaku pengawas adalah melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada direksi dalam menjalankan kegiatan Persero dan Perum yang modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan tersebut<sup>29</sup>.

Pemeriksaan terhadap laporan keuangan perusahaan BUMN dilakukan oleh auditor eksternal (Akuntan Publik) yang ditetapkan RUPS untuk persero

---

<sup>27</sup> **Ridwan Khairandy**, *Konsepsi Kekayaan Negara yang dipisahkan dalam Perusahaan Perseroan*, *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 26 No.1 Tahun 2007, hlm. 39. Pada bagian footnotes. Karena BUMN meruoakan sebuah badan usaha perusahaan, sesuai dengan makna perusahaan atau badan, ia harus bertujuan untuk mendapatkan keuntungan atau profit, bukan untuk tujuan sosial.

<sup>28</sup> Pasal 1 butir 7 UU Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara berbunyi: *Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, selanjutnya disebut APBN, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh DPR.*

<sup>29</sup> Pasal 13 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN.

dan Menteri untuk Perum. Pemeriksaan juga dapat dilakukan oleh Badan Pemeriksaan Keuangan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan<sup>30</sup>.

### 3. Pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi

Pengujian norma hukum dalam praktek dikenal adanya tiga macam norma hukum yang dapat diuji atau yang biasa disebut sebagai *norm control mechanisms*. Ketiganya sama-sama merupakan bentuk norma hukum sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu: (i) keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*), (ii) keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan administratif (*beschikking*), dan (iii) keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman (*judgement*) yang biasa disebut vonis.<sup>31</sup>

Ketiga bentuk norma hukum tersebut merupakan *individual and concrete norms*, dan ada pula yang merupakan *general and abstract norm*, *vonnis* dan *beschikking* selalu bersifat *individual and concret*, sedangkan *regeling* selalu bersifat *general and abstract*.<sup>32</sup>

Terhadap berbagai bentuk norma hukum tersebut di atas dapat dilakukan kontrol atau pengawasan melalui apa yang biasa disebut sebagai mekanisme kontrol norma hukum (*legal norm control mechanism*). Kontrol terhadap norma hukum itu dapat dilakukan melalui pengawasan atau pengendalian politik, pengendalian administrasi atau melalui kontrol hukum

---

<sup>30</sup> Pasal 71 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN.

<sup>31</sup> **Jimly Asshiddiqie**, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Cetakan Kedua, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 1.

<sup>32</sup> **Jimly Asshiddiqie**, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Pres, Jakarta, 2006, hlm. 6.

(*judisial*). Kontrol politik dilakukan oleh lembaga politik. Dalam hal ini mekanisme kontrolnya disebut sebagai “*legislative control*” atau “*legislative power*”.<sup>33</sup>

Demikian pula, apabila upaya kontrol terhadap norma hukum dimaksud dapat pula dilakukan oleh lembaga administrasi yang menjalankan fungsi “*bestuur*” di bidang eksekutif. Badan-badan yang memang secara langsung diberi delegasi kewenangan oleh undang-undang untuk melaksanakan undang-undang yang bersangkutan dapat saja mengambil prakarsa untuk mengevaluasi dan apabila diperlukan memprakarsai usaha untuk mengadakan perbaikan atau perubahan undang-undang yang bersangkutan.<sup>34</sup>

Jika upaya tersebut berujung pada kebutuhan untuk mengubah atau merevisi undang-undang, maka tentunya lembaga eksekutif dimaksud berwenang melakukan langkah-langkah sehingga perubahan itu dapat dilakukan sesuai ketentuan yang berlaku. Mekanisme kontrol yang dilakukan oleh lembaga eksekutif semacam ini yang dapat disebut sebagai “*administrative control*” atau “*executive review*”.<sup>35</sup>

Menurut Bagir Manan, untuk menjaga agar kaidah-kaidah konstitusi yang termuat dalam Undang-Undang Dasar dan Peraturan perundang-undangan konstitusional lainnya dilanggar atau disimpangi (baik dalam peraturan perundang-undangan maupun dalam bentuk tindakan-tindakan pemerintah lainnya), perlu ada badan serta tata cara mengawasinya.

---

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 24.

<sup>35</sup> *Ibid.*

Dalam literatur yang ada terdapat tiga kategori besar pengujian perundang-undangan, yaitu: (1) pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*), (2) Pengujian oleh badan yang sifatnya politik (*political review*), dan (3) Pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review*).<sup>36</sup>

Cappeletti, membedakan dua sistem pengawasan yang lazim dilakukan, yaitu pengawasan secara yudisial (*judicial review*) dan pengawasan secara politik (*political review*). Pengawasan secara yudisial artinya pengawasan yang dilakukan oleh badan atau badan-badan yudisial. Sedangkan pengawasan secara politik artinya pengawasan yang dilakukan oleh badan-badan non yudisial, lazimnya adalah badan politik.<sup>37</sup>

Mekanisme pengujian ini diterima sebagai cara negara hukum modern mengendalikan dan mengimbangi (*check and balances*) kecenderungan kekuasaan yang di genggam para pejabat pemerintahan untuk menjadi sewenang-wenang.

Istilah "*constitucional review*" atau pengujian konstitusional dibedakan dari istilah "*judicial review*". Perbedaan dilakukan sekurang-kurangnya karena dua alasan. *Pertama*, "*constitucional review*" dilakukan oleh hakim dapat pula dilakukan oleh lembaga selain hakim atau pengadilan, tergantung kepada lembaga mana UUD memberikan kewenangan untuk melakukannya. *Kedua*, dalam konsep "*judicial review*" terkait pula pengertian yang lebih luas objeknya, misalnya mencakup soal legalitas peraturan di bawah

---

<sup>36</sup> Ni'matul Huda, *Negara Hukum Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 73.

<sup>37</sup> Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Op.Cit.*, hlm. 25.

UU terhadap UU, sedangkan “*constitutional review*” hanya menyangkut pengujian kontitusonalitas, yaitu terhadap UUD.<sup>38</sup>

Indonesia termasuk negara yang menganut sistem tersentralisasi, yaitu untuk Undang-Undang terpusat di Mahkamah Konstitusi, sedangkan pengujian atas peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang dipusatkan di Mahkamah Agung.

Dalam perubahan ketiga UUD 1945 pada Pasal 24C ayat 1, Mahkamah Konstitusi ditentukan memiliki 4 kewenangan,yaitu:

- 1) Menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar
- 2) Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar
- 3) Memutuskan pembubaran partai politik
- 4) Memutus perselisihan tentang pemilihan umum

Kewenangan tersebut adalah dalam tingkat pertama dan terakhir dan putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, yaitu langsung mempunyai kekuatan hukum tetap dan tidak terdapat upaya hukum untuk mengubahnya.

Selain wewenang itu, berdasarkan Pasal 24C ayat (2) jo Pasal 7B, Mahkamah Kostitusi juga berkewajiban untuk memeriksa, mengadili dan memutus mengenai pendapat DPR bahwa Presiden dan/Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Perlu dicatat bahwa putusan ini sifatnya tidak final dan tunduk karena tunduk pada putusan MPR, lembaga

---

<sup>38</sup> **Jimly Assididqie**, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 2-3.

politik yang berwenang memberhentikan Presiden Pasal 7A. Jadi berbeda dengan Amerika Serikat yang mendahulukan proses politik daripada proses hukum.<sup>39</sup>

Mahkamah Konstitusi merupakan pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*) terkait dengan empat kewenangan dan satu kewajiban yang dimilikinya. Konstitusi sebagai hukum tertinggi mengatur penyelenggaraan negara berdasarkan prinsip demokrasi dan salah satu fungsi konstitusi adalah melindungi hak asasi manusia yang dijamin dalam konstitusi sehingga menjadi hak konstitusional warga negara.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi ini adalah perwujudan prinsip *check and balances* yang menempatkan semua lembaga-lembaga negara dalam kedudukan setara, sehingga dapat saling kontrol, saling imbang dalam praktek penyelenggaraan negara. Keberadaan Mahkamah Konstitusi jelas merupakan langkah progresif untuk mengoreksi kinerja antar lembaga negara khususnya dalam proses pendewasaan politik berbangsa dan bernegara.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan*, Op.Cit., hlm. 36.

<sup>40</sup> *Ibid*, hlm 37.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif<sup>41</sup>.

### **2. Objek Penelitian**

Fokus kajian menelaah dan mengkaji berkaitan dengan pengawasan BUMN oleh DPR serta implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap BUMN di Indonesia.

### **3. Sumber Bahan Hukum**

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.<sup>42</sup> Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari norma atau kaidah dasar dan peraturan perundang-undangan. Bahan hukum Primer (*primary sources of authorities*) dalam penelitian ini meliputi :

- i. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- ii. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang BUMN
- iii. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.
- iv. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.
- v. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016.

---

<sup>41</sup> F. Sugeng Istanto, *Penelitian Hukum*, CV. Ganda, Yogyakarta, 2007, hlm. 29.

<sup>42</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 13.

- vi. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013
- vii. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XII/2013
- viii. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-XVI/2018
- ix. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XVI/2018

Selanjutnya bahan hukum sekunder (*secondary sources of authorities*) umumnya terdiri atas karya-karya akademis seperti buku, hasil penelitian, jurnal ilmiah dan melakukan wawancara dengan beberapa narasumber. Bahan sekunder ini berguna untuk meningkatkan mutu dalam memahami hukum positif yang berlaku.<sup>43</sup>

Bahan hukum tersier yaitu materi-materi yang memberi petunjuk akan penjelasan data primer dan sekunder, diantaranya:

- 1) Kamus hukum
- 2) Ensiklopedia hukum
- 3) Kamus besar bahasa Indonesia

#### **4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Penelitian ini menggunakan metode studi literatur yang meliputi peraturan perundang-undangan terkait pengawasan BUMN, baik secara langsung maupun yang menyatu dengan peraturan perundang-undangan lain, putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang relevan, buku-buku, penelitian, jurnal, serta sumber tulisan lainnya yang relevan. Pengumpulan bahan hukum

---

<sup>43</sup> Sulistyowati Irianto dan Shidarta, *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 128.



di atas dilakukan dengan cara dokumen, yang mengkaji, menelaah dan mempelajari bahan-bahan hukum yang ada kaitannya dengan penelitian ini.

## **5. Metode Pendekatan**

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan, yakni: *pertama*, pendekatan kasus (*case approach*), yaitu digunakan untuk menelaah kasus-kasus yang berkaitan dengan masalah yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan dan telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht*). Hal berkaitan dengan berbagai putusan MK terkait dengan pengawasan BUMN di Indonesia. *Kedua*, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yaitu dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang dihadapi. Adapun peraturan perundang-undangan yang ditelaah adalah yang berkaitan dengan konsep pengawasan BUMN. *Ketiga*, pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu dipilih karena penelitian ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di ilmu hukum. Melalui pendekatan ini diharapkan dapat menemukan jawaban atas konsep terhadap pengawasan BUMN pada saat ini dan akan datang.

## **6. Analisis Bahan Hukum**

Metode analisis hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif yaitu pengelompokkan dan penyesuaian data-data yang diperoleh dari suatu gambaran sistematis yang didasarkan pada teori dan

pengertian hukum yang terdapat dalam ilmu hukum untuk mendapatkan kesimpulan yang signifikan dan ilmiah. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian disajikan dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian di klarifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian;
- b. Hasil klasifikasi bahan hukum selanjutnya di sistematisasikan;
- c. Bahan hukum yang telah di sistematisasikan kemudian dianalisis untuk disajikan sebagai dasar dalam pengambilan kesimpulan nantinya.

## **7. Sistematika Penulisan**

Penelitian ini disusun secara sistematis ke dalam 5 (lima) bab dengan perincian sebagai berikut:

Bab Pertama, akan menguraikan pendahuluan, latar belakang masalah yang menunjukkan mengapa studi ini penting untuk dilakukan, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika penelitian.

Bab Kedua, Landasan teoritik. Pada bab ini akan diuraikan tentang teori.

Bab Ketiga, Analisis kewenangan pengawasan BUMN oleh DPR ditinjau dari Hukum Bisnis dan Tata Negara.

Bab Keempat, Analisis implikasi dari Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap BUMN di Indonesia DPR ditinjau dari Hukum Bisnis dan Tata Negara.

Bab Kelima, Penutup. Pada bab ini akan ditampilkan kesimpulan dari hasil penelitian serta rekomendasi berdasarkan hasil penelitian yang bermanfaat bagi perkembangan hukum ke depan, khususnya di bidang hukum bisnis dan ketatanegaraan.



## BAB II

### TINJAUAN UMUM HAK MENGUASAI NEGARA DAN PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT (DPR)

#### A. Hak Menguasai Negara

Salah satu tujuan negara Republik Indonesia sebagaimana dinyatakan dalam Pembukaan UUD 1945, khususnya dalam alinea keempat adalah memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Berdasar hal itu, maka ditetapkan dasar dan sistem perekonomian Indonesia dalam suatu ketentuan dasar, yakni dalam ketentuan Pasal 33 UUD 1945.

Adanya hak menguasai negara pada cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak<sup>1</sup> pada dasarnya adalah konsekuensi logis dari tujuan bernegara yang ingin diwujudkan. Tujuan bernegara yang menjadi dasar acuan pencapaian kehendak dari negara memerlukan tidak hanya alat kelengkapan negara semata, akan tetapi juga tidak kalah pentingnya adalah penggunaan sarana kekuasaan<sup>2</sup>.

Rumusan Pasal 33 UUD 1945 dalam pelaksanaannya paling banyak diperdebatkan meskipun dalam bagian Penjelasan UUD 1945 sebelum dilakukan proses amandemen itu sendiri sudah dianggap jelas. Padahal masih banyak yang menilai bahwa ketentuan dalam Pasal tersebut sukar dipahami dan memerlukan

---

<sup>1</sup> Pasal 33 UUD 1945

<sup>2</sup> **Aminuddin**, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2012, hlm. 44.

banyak interpretasi, baik karena cita-cita besar yang terkandung didalamnya maupun karena belum adanya ketentuan yang secara resmi menjabarkan apa dan bagaimana maksud dan tujuan dari Pasal tersebut.<sup>3</sup>

Dalam ketentuan Pasal 33 UUD 1945 tercantum atau termuat dasar demokrasi ekonomi. Hal ini secara jelas dikemukakan di dalam Penjelasan Pasal 33 UUD 1945, bahwa produksi dikerjakan oleh semua di bawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat, dan bukan kemakmuran orang seorang. Oleh karena itu, perekonomian harus disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan.

Meskipun sudah terdapat ketegasan tentang sistem perekonomian Indonesia, yakni sistem ekonomi yang berdasarkan Pancasila dan diatur dalam UUD 1945 guna mewujudkan demokrasi ekonomi, akan tetapi dalam pelaksanaannya sering menimbulkan perbedaan pendapat di antara para pakar baik ekonomi maupun politik.

Para pendiri bangsa (*the founding parents*) melalui Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)<sup>4</sup> merumuskan dasar negara (ideologi bangsa) dengan menggunakan pendekatan konsep *welfare state*

---

<sup>3</sup> M. Rusli Karim, *Negara: Suatu Analisis Mengenai Pengertian Asal Usul dan Fungsi*, Tiara Wacana, Yogyakarta, Cetakan Pertama, 1997, hlm. 1.

<sup>4</sup> BPUPKI atau dalam bahasa Jepang *Dokuritsu Zunbi Cosakai*, ialah sebuah badan yang dibentuk Pemerintah Angkatan Darat XVI Jepang yang berkedudukan di Jakarta, beranggotakan 67 orang. 60 orang tokoh Indonesia, dan 7 orang dari Jepang dan keturunan Indonesia lainnya tanpa hak suara. Pada sidang kedua badan ini 10-17 Juli 1945, pemerintah Jepang menambah 6 orang anggota bangsa Indonesia. badan ini diberi mandat antara lain menyiapkan rancangan undang-undang dasar bagi Indonesia merdeka. Rancangan undang-undang dasar BPUPKI, dengan melalui diskusi lanjutan ditetapkan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945.

(negara kesejahteraan)<sup>5</sup>. Hal ini sebagaimana dicantumkan dalam ketentuan sila ke 5 Pancasila yang berbunyi: “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Keberadaan sila “keadilan sosial” dimaksudkan oleh para pendiri bangsa agar negara berfungsi di antara ideologi sosialisme dan liberalisme/kapitalisme dalam mencapai tujuannya.<sup>6</sup>

Makna “keadilan sosial” dipertegas kembali dalam tujuan negara yang diatur secara tersirat dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 yaitu: “...Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.”

Dari rumusan di atas, dapat disimpulkan bahwa tujuan luhur negara adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Pemahaman “keadilan sosial” dimanifestasikan dalam konstitusi negara melalui ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 yang masing-masing berbunyi:

Pasal 33 ayat (2) UUD 1945: cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 : Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

---

<sup>5</sup> **Ridwan HR**, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2002, hlm. 4.

<sup>6</sup> Lihat pidato Muh. Yamin tanggal 29 Mei 1945, Pidato Soepomo tanggal 31 Mei 1945 dan pidato Soekarno tanggal 1 Juni 1945 dalam Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1945.

Pasal 33 ayat (2) dalam ayat ini, apakah yang dimaksud dengan (i) perkataan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara, (ii) cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak, (iii) dikuasai oleh negara.<sup>7</sup>

Kata-kata dikuasai tidak ditafsirkan secara khusus dalam penjelasannya, sehingga memungkinkan untuk dilakukan penafsiran akan makna dan cakupan pengertiannya. Untuk memahami pengertian dikuasai oleh negara, maka terlebih dahulu dilakukan secara epistemologi. Dikuasai oleh negara (kalimat pasif) mempunyai padangan arti negara menguasai atau penguasaan negara (kalimat aktif). Pengertian kata menguasai ialah berkuasa atas (sesuatu), memegang kekuasaan atas (sesuatu), sedangkan pengertian kata penguasaan berarti proses, cara, perbuatan menguasai atau mengusahakan.<sup>8</sup>

Apabila pengertian penguasaan dikaitkan dengan pengertian hak, maka Hak Penguasaan tertuju kepada negara sebagai subjek hukum (memiliki hak dan kewajiban). Dari hubungan yang demikian, hak penguasaan negara dapat dipahami bahwa didalamnya terdapat sejumlah kewajiban dan tanggungjawab bersifat publik.<sup>9</sup> Selain itu, menurut Jimly Asshiddiqie yang dimaksud dikuasai oleh negara tidak lain adalah penguasaan dalam arti yang luas yaitu mencakup pengertian kepemilikan dalam arti *public* dan sekaligus perdata, termasuk pula kekuasaan untuk mengendalikan dan mengelola bidang-bidang usaha itu secara langsung oleh pemerintah atau aparat-aparat pemerintahan yang dibebani tugas

---

<sup>7</sup> **Jimly Asshiddiqie**, *Konstitusi Ekonomi*, PT. Mompas Media Nusantara, Jakarta, 2010, hlm. 272.

<sup>8</sup> *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (edisi kedua), Departemen Pendidikan dan Kebudayaan & Balai Pustaka, Jakarta, 1995, hlm. 553.

<sup>9</sup> **Abrar Saleng**, *Hukum Pertambangan*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2004.

khusus. Akan tetapi, mesti membedakan antara pengertian yang bersifat prinsip bahwa pemerintah sendiri menjadi pemilik dan pelaku usaha tersebut dengan persoalan bentuk organisasi pengelolaanya dilapangan.<sup>10</sup>

Bertolak dari prespektif negara kesejahteraan yang bertujuan untuk memberikan jaminan atas kesejahteraan (masyarakat yang adil dan makmur), pemerataan pembangunan, dan menghadirkan nilai-nilai keadilan dalam pola hubungan negara dengan rakyat, terkhusus dalam sistem perekonomian nasional, pemerintah membentuk perusahaan negara atau BUMN.

BUMN secara paradigmatis ditempatkan sebagai suatu perpanjangan tangan negara untuk menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak serta menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk digunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat<sup>11</sup>. Dengan demikian, tujuan dari BUMN adalah sebagai pelaku ekonomi yang mengejawantahkan Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Maka dari itu, sebagai pelaku perekonomian nasional, BUMN tidak hanya sebatas melaksanakan fungsi profit semata mengejar keuntungan sebesar-besarnya, tetapi diharuskan pula melaksanakan fungsi sosial menyejahterakan rakyat<sup>12</sup>.

Salah satu cita-cita negara adalah untuk menjamin kesejahteraan rakyat Indonesia melalui cabang-cabang produksi yang penting bagi hajat hidup orang banyak. Mengenai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara hajat hidup

---

<sup>10</sup> **Jimly Asshiddiqie**, *Konstitusi Ekonomi....., Loc.Cit.*, hlm. 273.

<sup>11</sup> Pasal 33 UUD 1945.

<sup>12</sup> Pasal 33 ayat 2 dan 3 UUD 1945.



orang banyak tidak terlepas dari apa yang diamanahkan dala Pasal 33 Ayat (2) UUD 1945.

Sebagai yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 bahwa salah satu tujuan negara adalah untuk mensejahterakan rakyat. Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 telah menunjukkan bahwa Negara Indonesia dan mengelolanya untuk kemakmuran bangsa.<sup>13</sup> Kekayaan alam itu sendiri merupakan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara yang diperuntukkan demi mencapai kemakmuran bangsa yang salah satunya adalah jaminan kesejahteraan bagi rakyat.

Penafsiran cabang-cabang produksi yang penting bagi negara yang terdapat dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 ditafsirkan oleh Dibyو Prabowo sebagai berikut:<sup>14</sup>

“orang banyak mempunyai arti absolut yaitu banyak yang membutuhkan. Sampai kapan pun akan tetap disebut sebagai hajat hidup orang banyak berlaku untuk seterusnya dan mempunyai batas waktu. Yang jelas mempunyai arti yang dinamis, dapat berubah manakala kebutuhan yang sebelumnya telah tercapai dan akan muncul kebutuhan baru yang lebih tinggi kualitasnya seperti kesehatan, penerangan (*lights*), pendidikan, dan lain-lain. Dengan kata lain “*basic needs*” maupun “*public utilities*” dapat merupakan hajat hidup orang banyak makan sudah seharusnya diusahakan jumlahnya mencukupi. Bila jumlahnya cukup maka harganya akan terjangkau masyarakat”

Lebih lanjut, berdasarkan teori hukum dan penafsiran sistematis terhadap unsur Pasal 33 ayat (2), maksud barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak adalah memiliki fungsi:

---

<sup>13</sup> **Fahri Hamzah**, *Negara BUMN dan Kesejahteraan Rakyat*, Yayasan Faham Indonesia, Cetakan Kedua, Jakarta, 2012, hlm. 33.

<sup>14</sup> **Dibyو Prabowo**, Penjabaran Pasal 33 UUD ayat (2) dalam Kebijakan dalam **A.M. Tri Anggraini**, “Aspek Monopoli Atas Cabang Produksi Yang Mengusasi Hajat Hidup Orang Banyak Berdasarkan Hukum Persaingan Usaha”, *Jurnal Hukum Prioris*, Volume 2 Nomor 4, Februari 2010, Fakultas Hukum Universitas Trisakti Jakarta.

1. Alokasi yang ditujukan pada barang atau jasa yang berasal dari sumber daya alam yang dikuasai negara untuk dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
2. Distribusi yang diarahkan pada barang dan/atau jasa yang dibutuhkan secara pokok oleh masyarakat, tetapi pada suatu waktu tertentu atau terus menerus tidak dapat dipenuhi pasar, dan atau
3. Stabilisasi yang berkaitan dengan barang dan/atau jasa yang harus disediakan untuk kepentingan umum, seperti barang dan/atau jasa dalam bidang pertahanan keamanan, moneter, dan fiskal, yang mengharuskan pengaturan pengawasan bersifat khusus.

Selain itu pengertian dari cabang-cabang produksi yang penting bagi negara adalah ragam usaha produksi atau penyediaan barang dan atau jasa yang memiliki sifat<sup>15</sup>:

1. Strategis, yaitu cabang produksi atas barang dan/atau jasa yang secara langsung melindungi kepentingan pertahanan negara dan menjaga keamanan nasional, atau
2. Finansial, yaitu cabang produksi yang berkaitan erat dengan pembuatan barang dan/atau jasa untuk kestabilan moneter dan jaminan perpajakan, dan sektor jasa keuangan yang dimanfaatkan untuk kepentingan umum.

Unsur lainnya dalam Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 adalah mengenai penguasaan negara. Menurut Van Vollenhoven negara sebagai organisasi tertinggi dari bangsa yang diberi kekuasaan untuk mengatur segala-galanya dan negara berdasarkan kedudukannya memiliki kewenangan untuk peraturan hukum.<sup>16</sup> Di sisi lain menurut J.J Rousseau bahwa kekuasaan negara sebagai suatu badan atau organisasi rakyat bersumber dari hasil perjanjian masyarakat (*contract social*)

---

<sup>15</sup> **Fahri Hamzah**, *Negara BUMN....*, *Op.Cit.*, hlm. 34.

<sup>16</sup> **Notonagoro**, *Politik hukum dan Pembangunan Agraria*, Bina Aksara, Jakarta, 1984, hlm. 99 dalam J. Ronald Mawuntu, “*Konsep Penguasaan Negara Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 dan Putusan Konstitusi*”, *Jurnal Hukum*, Volume XX Nomor 3 April-Juni Tahun 2012, Universitas Samratulangi, hlm. 15.

yang esensinya merupakan suatu bentuk kesatuan yang membela dan melindungi kekuasaan bersama, kekuasaan pribadi dan milik setiap individu.<sup>17</sup>

Berdasarkan konsep negara hukum van Vollenhoven maupun J.J. Rousseau pada intinya negara memiliki kekuasaan untuk mengatur segala hal terkait dengan negara itu sendiri melalui hukum demi kepentingan orang banyak. Hal tersebut telah tertuang dalam Pasal 33 UUD 1945.

Berdasarkan pemikiran Hatta mengenai makna penguasaan negara, negara bukan berarti pengusaha tetapi lebih sebagai pembuat peraturan guna sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, sebab negara sebagai organisasi yang mempunyai kekuasaan tertinggi wajib menjalankan tugas dan fungsinya sebagai amanat dari tujuan khususnya dalam Pasal 33 ayat (3) yang menyatakan tujuan dari adanya penguasaan negara yaitu guna sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>18</sup>

Apabila dijabarkan cakupan dari hak penguasaan negara menurut Bagir Manan antara lain:

1. Penguasaan semacam pemilikan oleh negara, artinya negara melalui pemerintah adalah satu-satunya pemegang wewenang untuk menentukan hak wewenang atasnya, termasuk disini bumi, air, dan kekayaan yang terkandung di dalamnya,

---

<sup>17</sup> **R. Wiratno**, *Ahli-ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, PT. Pembangunan, Jakarta, 1958, hlm. 176. Yang dikutip kembali oleh **J. Ronald Mawuntu**, “*Konsep Penguasaan Negara Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 dan Putusan Konstitusi*”, *Jurnal Hukum*, Volume XX Nomor 3 April-Juni Tahun 2012, Universitas Samratulangi.

<sup>18</sup> **Muhammad Septiawan**, “*Tinjauan Yuridis Maknadan Kongspe Terhadap Substansi Hukum Hak Menguasai Negara dan Hak Milik Atas tanah (Studi Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen ke IV dan Undang-Undang Nomr 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Repbulik Indonesia Nomr 104 Tahun 1960, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043)*”, *Jurnal Beraja Niti*, Volume 2 Nomor 12, Fakultas Hukum Universitas Mulawarman, 2013, hlm. 18.

2. Mengatur dan mengawasi penggunaan dan pemanfaatan,
3. Penyertaan modal dan dalam bentuk perusahaan negara untuk usaha tertentu.<sup>19</sup>

Bentuk penguasaan negara atas kekayaan alam dapat dilakukan melalui pemberian wewenang kepada pihak lain dalam hal pengelolaannya. Salah satunya yang menjadi pilar penunjang pertumbuhan perekonomian dan keberhasilan di bidang ekonomi nasional adalah melalui kegiatan yang dilakukan oleh pelaku ekonomi. Pelaku ekonomi adalah setiap badan usaha atau perorangan yang menjalankan suatu usaha.<sup>20</sup>

Pada sektor yang dipandang penting bagi negara dan berkaitan dengan hajat hidup orang banyak negara melakukan penguasaan melalui BUMN. Berdasarkan definisi BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan<sup>21</sup>. Dan sebuah perusahaan dapat dikategorikan sebagai BUMN, apabila:<sup>22</sup>

1. Badan Usaha atau Perusahaan;
2. Modal badan usaha tersebut seluruhnya atau sebagian besar dimiliki oleh negara. Jika modal tersebut tidak seluruhnya dikuasai negara, maka agar tetap dikategorikan sebagai Badan Usaha Milik Negara, maka negara minimum menguasai 51% modal tersebut;
3. Di dalam usaha tersebut, negara melakukan penyertaan secara langsung. Mengingat disini ada penyertaan langsung, maka negara terlibat dalam menanggung risiko untung dan ruginya perusahaan. Menurut penjelasan Pasal 4 Ayat (3) UU No. 19 Tahun 2003, pemisahan kekayaan negara untuk dijadikan penyertaan modal

---

<sup>19</sup> **Bagir Manan**, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Badar Maju, Bandung, hlm. 12.

<sup>20</sup> **Sri Rejeki Hartono**, *Hukum Ekonomi Indonesia*, Bayumedia Publishing, Cetakan Pertama, Malang, 2007, hl. 34-35.

<sup>21</sup> Pasal 1 ayat 1 UU No 19 Tahun 2003 tentang BUMN.

<sup>22</sup> **Ridwan Khairandy**, "Korupsi di Badan Usaha Milik Negara Khususnya Perusahaan Perseroan: Suatu Kajian atas Makna Kekayaan Negara yang Dipisahkan dan Keuangan Negara", *Jurnal Hukum UII*, No 1 Volume 16 Januari 2009: 73-74, hlm. 76.

negara ke dalam BUMN hanya dapat dilakukan dengan cara penyertaan langsung ke BUMN, sehingga setiap penyertaan tersebut harus ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah (PP);

4. Modal penyertaan tersebut berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Pasal 33 ayat (2) merupakan bagian dari Undang-Undang Dasar yang secara hierarki peraturan perundang-undangan memiliki posisi yang lebih tinggi dibandingkan undang-undang yang ada dibawahnya.

Oleh karena itu konsep cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan mengausai hajat hidup orang banyak adalah sangat dinamis dan berkembang ukuran, sejauhmana tingkat ketersediaan dibanding dengan saya dukung terhadap kebutuhan, harapan, dan permintaan pasar.<sup>23</sup>

Tujuan penguasaan negara terhadap objek adalah sebagai langkah antisipatif untuk menghindari penggunaan sebagai potensi itu, sebagai alat penindasan dan penghisapan terhadap orang lain<sup>24</sup>. Selain itu, sekaligus untuk menjamin agar penggunaan dan pemanfaatn segala potensi tersebut, benar-benar diperuntukkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.<sup>25</sup>

## **B. Pemisahan Keuangan Negara**

Pasal 1 Angka 1 UU Keuangan Negara menyebutkan bahwa ‘keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut’. Selanjutnya

---

<sup>23</sup> **Deno Kamelus**, *Fungsi Hukum Terhadap Ekonomi Indonesia*, Disertasi, PPSUNAIR, Surabaya, 1998, hlm. 257.

<sup>24</sup> **Mustaqiem**, *Hukum Keuangan Negara*, Buku Litera, Yogyakarta, 2017, hlm. 30

<sup>25</sup> **Abrar Saleng**, *Hukum Pertambangan....., Loc.Cit.*

Pasal 2 menyebutkan bahwa “keuangan negara sebagaimana dimaksud Pasal 1 Angka 1 atas mencakup<sup>26</sup>:

1. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan yang dan melakukan pinjaman;
2. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan kepada pihak ketiga;
3. Penerimaan negara;
4. Pengeluaran negara;
5. Pengeluaran daerah;
6. Penerimaan daerah;
7. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dipisahkan yang dikelola sendiri atau pihak lain berupa surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan negara yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;
8. Kekayaan pihak lain yang dikuasai pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum, dan
9. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Menurut penjelasan Pasal 2 huruf i UU Keuangan Negara, kekayaan pihak lain sebagaimana dimaksud dalam huruf i meliputi kekayaan yang dikelola oleh orang atau badan lain berdasarkan kebijakan pemerintah, yayasan-yayasan di lingkungan kementerian negara/lembaga, atau perusahaan negara/daerah.

Pengaturan status hukum uang negara di BUMN sebagaimana diatur dalam Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara, tidak lepas dari amanat Pasal 23E UUD 1945 yang menempatkan seluruh tipologi kekayaan negara/daerah yang bersumber dari keuangan negara di bawah otoritas audit dari Badan Pemeriksaan Keuangan.<sup>27</sup>

Konstelasi politik hukum yang mengiringi proses amandemen UUD 1945 telah memberikan pengaruh signifikan terhadap upaya penguatan kedudukan BPK

---

<sup>26</sup> Pasal 2 UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

<sup>27</sup> **Riawan Tjandra**, *Hukum Keuangan Negara*, Grasindo, Jakarta, 2014, hlm. 5.

yang bebas dan mandiri. Penguatan kedudukan BPK dalam konstitusi yang dijabarkan dalam UU No 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan didasarkan atas paradigma untuk mengamankan dan mengembalikan aset-aset negara yang cukup banyak yang telah berpindah tangan ke tangan kekuasaan oligarki politik yang bersenyawa dengan kekuasaan oligarki ekonomi di negeri ini<sup>28</sup>.

Mencermati sejarah pengaturan mengenai status hukum uang negara di BUMN sebenarnya sejak berlaku UU Keuangan Negara pada masa Hindia Belanda yang dikenal dengan *Indonesische Comptabiliteit Wet*, yang diubah menjadi UU Perbendaharaan Indonesia, telah menganut definisi luas terhadap makna keuangan negara yang menempatkan uang di BUMN sebagai cakupan rezim hukum keuangan negara. Hal itu apa yang diatur dalam UU Keuangan Negara saat ini sudah memiliki latar belakang historis yang sangat kuat.<sup>29</sup>

BUMN sering dijadikan arena transaksi dan negosiasi kepentingan politik antara penguasa dan pengusaha yang membahayakan keselamatan uang negara. Buruknya manajemen BUMN di masa lalu, ditambah rendahnya kapasitas institusi bisnis negara dalam menginternalisasikan tata kelola perusahaan yang baik, telah membawa uang negara yang dipisahkan dengan semangat menambah penghasilan negara untuk kemakmuran rakyat tersebut ke dalam lorong-lorong gelap siklus rente ekonomi-politik.

---

<sup>28</sup> Penjelasan Pasal 6 ayat (4), UU Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, UU Nomor 15 Tahun 2004, LN Nomor 66 Tahun 2004, TLN Nomor 4400, diundangkan pada tanggal 19 Juli 2004.

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm. 5-6.

Ditinjau dari “teori sumber” uang negara yang dipisahkan dari APBN untuk diinvestasikan di BUMN jelas bersumber dari uang rakyat di APBN. Hal ini berimplikasi harus tunduk pada mekanisme pengelolaan, pertanggungjawaban dan pemeriksaan yang sama dengan aliran uang negara lainnya.

Asas kelengkapan yang dikenal dalam hukum keuangan negara mengharuskan seluruh uang negara bersifat transparan dan tak ada yang terlepas dari pengawasan parlemen sebagai representasi rakyat. BUMN tidak dapat berlindung di balik otonomi badan hukum privat untuk melucuti akses pengawasan rakyat terhadap uang negara yang dipisahkan.

Persengkongkolan korupsi politik antara elit politik, birokrat dan penguasa BUMN selama ini menyebabkan lemahnya internalisasi nilai-nilai tata kelola perusahaan yang baik. Hal ini menyebabkan UU No. 19 Tahun 2003 tetap menempatkan pengawasan atas tata kelola penggunaan uang negara di bawah otoritas BPK, yang dalam konstitusi pasca amandemen diletakkan sebagai lembaga audit tertinggi untuk mengawasi seluruh penggunaan negara dimana pun uang negara mengalir.<sup>30</sup>

Penempatan uang negara di BUMN dalam beberapa teori sering dibenturkan dengan independensi badan hukum korporasi yang harus diberi ruang untuk mengelola secara privat dalam mengantisipasi konsekuensi menghadapi risiko bisnis. Hal ini sering menimbulkan dilema antara independensi korporasi untuk melakukan inovasi dengan ancaman serta UU ketika korporasi menghadapi risiko bisnis.

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, hlm. 6-7.



Di dalam teori transformasi uang negara yang menganggap uang negara berubah menjadi uang privat dalam BUMN berstatus persero dianggap menjadi jalan keluar untuk melepaskan jerat UU Tipikor. Cara pandang ini justru menyeret terlalu jauh paradigma pengelolaan BUMN terlepas dari akar filosofi Pasal 33 UUD 1945 yang menghendaki landasan negara kesejahteraan dalam mengelola perekonomian, dan bukan sebagai landasan negara kapitalis yang memisahkan negara dan rakyat dalam usaha perekonomian negara.

Pembatalan berlakunya Pasal 2 huruf g UU No 17 Tahun 2003 justru mengancam kesahihan Pasal 33 UUD 1945 yang juga membahayakan akuntabilitas pengelolaan tak kurang dari Rp. 3000 Triliun uang rakyat di BUMN.

Status hukum kekayaan BUMN jika merujuk pada konsep badan hukum maka kekayaan BUMN itu bukan merupakan aset negara karena kekayaan negara tersebut pada prinsipnya telah dipisahkan dari harta kekayaan negara menjadi harta perusahaan dalam hal ini adalah BUMN sejak saat ditetapkannya Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang adanya pemisahan kekayaan tersebut, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1), ayat (3) dan ayat (6) UU BUMN. Sejak saat itulah berlakunya adanya transformasi hukum status hukum dari uang negara menjadi uang privat.

Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UU BUMN. Kekayaan negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada persero dan/atau Perum serta PT lainnya

(Pasal 11 angka 10 UU BUMN). Untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaan tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Arifin P. Soeria Atmadja menyatakan dengan hal ini menggunakan teori Transformasi uang Publik ke dalam uang privat. Karena masing-masing konsep hukum yang berlaku yaitu konsep hukum publik dan konsep hukum privat, yang masing-masing mempunyai karakteristik tersendiri yang tidak sama satu dengan lainnya. Dengan adanya batas atau pembeda yang tegas dalam konsep yang diterapkan dalam bentuk produk peraturan perundangan yang pada akhirnya akan dijadikan dasar rujukan dalam menyelesaikan permasalahan yang timbul, akan menjadi lebih baik karena tidak akan muncul adanya kerancuan dalam menyelesaikan permasalahan yang timbul. Sehingga tidak akan menimbulkan ditariknya permasalahan di ranah privat dengan penyelesaiannya menggunakan aturan pada ranah publik. Prinsipnya dalam hal ini dikembalikan pada ranah hukum masing-masing, masalah pada ranah privat dengan konsep dan kerangka aturan hukum privat, sedangkan masalah ranah hukum publik dengan menggunakan kerangka konsep dan aturan pada hukum publik<sup>31</sup>.

### **C. Pembentukan BUMN Persero Melalui Penyertaan Modal Negara**

Dalam Pasal 4 ayat (1) UU BUMN disebutkan bahwa modal perseroan berasal dari uang/ kekayaan negara yang dipisahkan. Dalam konsep hukum

---

<sup>31</sup> Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik, dan Kritik*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005, hlm. 118.

perseroan pemisahan kekayaan negara yang kemudian dimasukkan dalam modal Persero disebut sebagai penyertaan modal. Kata “penyertaan” menunjukkan bahwa seseorang telah mengambil bagian (*commenda participatie*) dalam suatu badan usaha<sup>32</sup>. “Penyertaan” dalam perseroan diwujudkan dalam bentuk “saham”, yang merupakan perkembangan bentuk dari tanda “*penning*” pada zaman VOC<sup>33</sup>. Selain sebagai bukti ikut sertanya seseorang menanamkan modalnya atau tanda bukti penyertaan, saham terkait erat dengan konsekuensi hukum dari bentuk “asosiasi modal”, bukan “asosiasi orang” seperti diatur dalam Pasal 15 KUHD jo Pasal 1646 ayat (3) dan ayat (4) KUH Perdata.

Dalam “asosiasi orang”, bila seorang sekutu keluar atau meninggal, persekutuan dianggap berakhir. Apabila persekutuan akan diteruskan, harus mendapatkan persetujuan ahli warisnya, dan dibuatkan akta pendirian baru seperti layaknya mendirikan persekutuan baru<sup>34</sup>. Melalui sistem kepemilikan saham, kesulitan diatas tidak akan terjadi. Artinya bila seseorang pemegang saham tidak lagi berkehendak melanjutkan penyertaannya atau meninggal, tidak memerlukan akta pendirian baru. Saham dapat dialihkan dengan mudah pada orang lain yang berminat, dan otomatis mewarisi bila pemegang sahamnya meninggal<sup>35</sup>. Saham yang sangat mudah ini menunjukkan bahwa sesungguhnya “tidak ada keterikatan” antara badan usaha dengan pemegang saham maupun pendirinya. Konstruksi hukum dengan sistem kepemilikan saham seperti ini

---

<sup>32</sup> **Rudhi Prasetya**, “Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas, Disertai Dengan Ulasan Menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 1995, Citra Aditya Bakti, Bandung, Cetakan Kedua, 1996, hlm. 44.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Pada peraturan lama hal ini diatur dalam Pasal 22, 23, dan 28 KUHD.

<sup>35</sup> **Rudhi Prasetya**, “Kedudukan Mandiri....m Loc.Cit., hlm. 45.

bersifat lebih menjaga keutuhan modal yang telah terkumpul. Saham tidak perlu ditarik oleh pemegang saham, tetapi cukup hanya dialihkan saja. Penarikan saham hanya dilakukan dengan cara pembubaran perseroan. Untuk itulah dalam bentuk “asosiasi modal” sudah seharusnya mempunyai pemegang saham yang sangat banyak stabilitas modal yang sudah sangat tinggi<sup>36</sup>.

Dalam konsep hukum publik/administrasi, **penyertaan modal negara** adalah **pemisahan kekayaan negara**. Untuk itu diperlukan prosedur administrasi sesuai dengan aturan-aturan pengelolaan kekayaan negara. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 7 PP No. 44 tahun 2004 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas, “**penyertaan modal negara** adalah **pemisahan kekayaan negara** dari APBN atau penetapan cadangan perusahaan atau sumber lain **untuk dijadikan sebagai modal** BUMN dan/atau PT lainnya, dan dikelola secara korporasi.

Selanjutnya, Pasal 44 PP No. Tahun 2005 menentukan bahwa setiap penyertaan dari APBN dilaksanakan sesuai dengan ketentuan bidang keuangan negara. Berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (3) UU BUMN penyertaan dari APBN harus digunakan Peraturan Pemerintah (PP)<sup>37</sup>. Untuk penyertaan negara yang tidak berasal dari APBN, penjelasan Pasal 4 ayat (5) UU BUMN ditegaskan dapat dilakukan dengan keputusan RUPS atau Menteri Negara BUMN dan dilaporkan kepada Menteri Keuangan.

---

<sup>36</sup> **Wuri Andriyani**, *Kedudukan Persero dalam Hubungan dengan Hukum Publik dan Badan Hukum Privat*, Disertasi, Nasakah Ujian Tahap II, PPS Unair, 2009, hlm. 46.

<sup>37</sup> Demikian juga berdasarkan ketentuan Pasal 3 ayat (1) PP No. 44 Tahun 2005 bahwa setiap penambahan Penyertaan Modal Negara yang berasal dari APBN juga harus dilakukan dengan PP.

Penyertaan modal berdasarkan Pasal 5 PP No. 44 Tahun 2005 dapat dilakukan oleh negara terkait hal-hal berikut:

- a. Pendirian BUMN atau PT
- b. Penyertaan Modal Negara pada PT yang didalamnya belum terdapat saham milik negara, atau
- c. Penyertaan Modal Negara pada PT yang didalamnya telah terdapat saham milik negara.

Kedudukan Menteri BUMN mewakili negara sebagai pemegang saham, merupakan delegasi kewenangan dari Presiden, namun proses peralihan kewenangan tidak terjadi langsung dari Presiden kepada Menteri BUMN. Dalam Pasal 6 UU Keuangan Negara mengatur bahwa peralihan kewenangan tersebut berasal dari Menteri Keuangan yang mendapat sebagian kuasa dari Presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara. Menteri Keuangan selanjutnya melimpahkan sebagian kekuasaan pada Menteri BUMN, dan atau kuasa substitusinya bertindak untuk dan atas nama negara sebagai pemegang saham. Pelimpahan ini diatur dalam Pasal 1 PP Nomor 41 Tahun 2003 tentang Pelimpahan Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Menteri Keuangan pada Perusahaan Persero, dan Perum kepada Menteri BUMN bahwa: “kedudukan, tugas, dan kewenangan Menteri Keuangan bidang Pembinaan dan Pengawasan BUMN sebagian **dilimpahkan** kepada Menteri BUMN”<sup>38</sup>.

Sumber utama penyertaan modal adalah APBN, di samping sumber lainnya. Pada Pasal 1 angka 7 UU Keuangan Negara diatur bahwa yang dimaksud APBN adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang telah disetujui oleh DPR. APBN ditetapkan setiap tahun, yang berisi anggaran pendapatan,

---

<sup>38</sup> Maksud kata ”sebagian” adalah bahwa bidang pembinaan dan pengawasan terkait Persero yang dilimpahkan kepada Menteri BUMN adalah terbatas, yang berdasar Pemegang Saham atau RUPS seperti juga pernah diatur PP No.12 Tahun 1998 tentang Persero jo PP No. 45 Tahun 2001 yang telah dicabut, dalam Wuri Andriyani, *Kedudukan Persero....., Op.Cit.*, hlm. 49.

anggaran belanja, dan pembiayaan. Pembiayaan negara adalah hak pemerintah, sedangkan belanja adalah kewajiban pemerintah<sup>39</sup>.

#### **D. Demokrasi di Indonesia**

Demokrasi saat ini merupakan kata yang senantiasa mengisi perbincangan berbagai lapisan masyarakat, mulai dari masyarakat bawah sampai masyarakat kelas elit, seperti kalangan elit politik, birokrat pemerintahan, tokoh masyarakat, aktivis lembaga swadaya masyarakat (LSM), cendekiawan, mahasiswa, dan kaum profesional lainnya.<sup>40</sup> Pemahaman terkait demokrasi terlebih dahulu diawali dengan pengertian demokrasi itu sendiri. Bahwa demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yang mempunyai arti rakyat berkuasa atas kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan rakyat.

Secara termonologis, menurut Joseph A. Schmitter, demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik dimana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan dengan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.<sup>41</sup> Sedangkan Sidney Hook mengatakan, bahwa demokrasi adalah bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintahan yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.

James Mac Gregor memberikan pengertian terkait dengan demokrasi yaitu “*a system of government in which those who have authority to make decisions (that have the force of law) acquire and retain this authority either directly or indirectly*”

---

<sup>39</sup> Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 1 angka 13 dan angka 14 UU Keuangan Negara, kewajiban pemerintah adalah terkait dengan penyelenggaraan tugas pemerintahan pusat.

<sup>40</sup> **A. Ubaidillah**, et al, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education): Demokrasi, HAM & Masyarakat Madani*, IAIN Jakarta Press, Jakarta, 2000, hlm. 161.

<sup>41</sup> *Ibid.*, hlm. 162.

*as the result of winning free elections in which the great majority of adult citizens are allowed to participate*"<sup>42</sup>.

Dari pendapat para ahli di atas terdapat titik taut dan benang merah tentang pengertian demokrasi yaitu rakyat sebagai pemegang kekuasaan, pembuat dan penentu keputusan dan kebijakan tertinggi dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan serta mengontrol terhadap pelaksanaan kebijakannya baik yang dilakukan secara langsung oleh rakyat atau yang mewakilinya melalui lembaga perwakilan. Karena itu, negara yang menganut sistem demokrasi diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat mayoritas dan juga tidak mengesampingkan kaum minoritas.<sup>43</sup>

Demokrasi pertama-tama merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh, dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif, demokrasi itu bahkan disebut sebagai konsep kekuasaan dari, oleh, untuk dan bersama rakyat. Artinya, kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu pada dasarnya juga diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri. Bahkan, negara yang baik diidealkan pula agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan masyarakat dalam arti seluas-luasnya.<sup>44</sup> Jadi tepat, bahwa demokrasi diberikan

---

<sup>42</sup> **James Mac Gregor Burns at all**, *Government By The People*, Thirteenth Alternate Edition, prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1989 yang dikutip dalam **Saifudin**, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Perundang-Undangan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 13.

<sup>43</sup> **Ubaidillah**, et al, *Pendidikan...*, *Op., Cit.*, hlm. 63.

<sup>44</sup> **Afan Ghaffar**, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001, hlm. 15.

rumusan singkat sebagai “*a government of the people, by the people, for the people*”.

Berdasarkan pengertian para ahli di atas, maka hakikat demokrasi itu sendiri sesungguhnya merupakan sebuah sistem dimana rakyat memiliki kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dan turut serta menjalankan roda pemerintahan, maka rakyat dapat bersama-sama ikut merumuskan dan menetapkan kebijakan negara tentu dengan harapan bahwa ketika kebijakan untuk rakyat itu digulirkan, otomatis rakyat akan menaati dan menjalankan kebijakan itu secara konsekuen dan sungguh-sungguh, karena pada hakikatnya rakyatlah yang telah merumuskan dan membuat kebijakan itu sendiri.

#### **E. Demokrasi Ekonomi: Kedaulatan Rakyat Di Bidang Ekonomi**

Dalam sistem konstitusional berdasarkan UUD 1945 konsep demokrasi atau paham kedaulatan rakyat itu mencakup pengertian politik dan pengertian ekonomi sekaligus. Rakyat Indonesia dianggap berdaulat atau memegang kekuasaan tertinggi, baik di bidang politik atau bidang ekonomi. Dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menegaskan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar”. Artinya semua cabang-cabang kekuasaan negara dan semua pelaku kekuasaan negara merupakan prinsip kedaulatan rakyat itu dengan sebaik-baiknya, baik di bidang politik maupun ekonomi<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> **Jimly Asshiddiqie**, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 372.



Di antara orang-orang yang menghargai kemerdekaan, fakta bahwa demokrasi modern secara keseluruhan telah berbuat baik melalui keabsahan politik, seharusnya merupakan suatu membenaran untuk sekurang-kurangnya kegembiraan yang terkendali, yang barangkali patut memperoleh pujian.<sup>46</sup> Bahwa demokrasi mempunyai potensi untuk memberikan yang terbaik kepada manusia, terutama dalam hal melindungi hak-hak individu dalam menghadapi kekuasaan-kekuasaan yang lebih perkasa, seperti kekuasaan negara dan pemerintah.<sup>47</sup>

Demokrasi adalah bentuk perpolitikan yang ideal untuk dipeluk. Namun, kelompok minoritas akan mengalami kesulitan saat demokrasi dicampur sistem ekonomi pasar bebas. Kelompok minoritas yang dominan di bidang ekonomi menikmati keuntungan besar karena diterapkannya sistem ekonomi pasar, yang memberikan orang kuat berkompetisi dan mengalahkan yang lemah.<sup>48</sup>

Di dalam demokrasi, kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat. Jika yang berdaulat adalah Raja, maka yang didaulat dari segi politik tentunya adalah rakyatnya (*rule over individuals by the prince*), sedangkan dari segi ekonomi adalah kekayaan atau harta benda (*rule over things by individuals*) seperti dalam konsep perdata, termasuk kekayaan atas tanah dan air sebagai sumber

---

<sup>46</sup> **Robert A. Dahl**, *Demokrasi Ekonomi: Sebuah Pengantar*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992, hlm. 35.

<sup>47</sup> **A. Rahman Zainuddin**, kata pengantar dalam "Robert A. Dahl, *Demokrasi Ekonomi: Sebuah Pengantar*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992, hlm. 33.

<sup>48</sup> Noreena Hertz dalam *Silent Takeover* (2001) menjelaskan, perusahaan multinasional (MNC) hanya mempunyai satu kepentingan, yakni kepentingan global. Bagi mereka tidak penting apakah sebuah rezim itu demokratis, otoriter, atau komunis. Rezim yang demokratis adalah mangsa paling empuk bagi perusahaan multinasional. Di negara-negara maju (Eropa Barat, Amerika Serikat, Kanada, dan Jepang) kiat-kiat yang dipakai memang benar-benar menggrogoti demokrasi sampai keakar-akarnya sedemikian rupa sehingga demokrasi akhirnya mati. Para politisi memang dipilih rakyat, tetapi begitu terpilih, politisi tidak lagi peduli dengan konstituennya. Para politisi malah sibuk menjadi pelayan bos-bos perusahaan multinasional. Lebih lanjut baca **I. Wibowo**, *Negara dan Bandit Demokrasi*, (Jakarta: Kompas, 2010), hlm. 27-35.

penghidupan. Oleh karena itu, memang relevan untuk membedakan antara *sovereignty* dan *property* seperti terjadi dalam sejarah. *Sovereignty* adalah konsep mengenai kekuasaan Raja terhadap orang seperti dalam imperium yang merupakan wilayah politik yang dikuasai Raja, sedangkan *property* adalah konsep mengenai kekuasaan Raja terhadap benda seperti dominium dalam sejarah Romawi.<sup>49</sup>

Dalam paham kedaulatan rakyat, yang berdaulat dari segi politik tentu saja bukanlah person rakyat itu sendiri, melainkan proses kehidupan kenegaraan sebagai keseluruhan. Hubungan kedaulatan bukan lagi terjadi antara Raja dengan rakyatnya, tetapi antara rakyat dengan proses pengambilan keputusan dalam negara sebagai keseluruhan. Oleh karena itu, tidak lagi relevan untuk memisahkan kedua konsep *imperium* versus *dominium* itu secara diametral.

Rakyat menurut paham modern sekarang, berdaulat baik di politik maupun di lapangan perekonomian. Dengan demikian, sebagaimana kekuasaan Raja dalam paham Kedaulatan Raja yang meliputi aspek politik dan ekonomi, maka kedua aspek politik dan ekonomi ini tetap tercakup dalam konsep kekuasaan tertinggi yang berada di tangan rakyat dalam paham Kedaulatan Rakyat. Artinya, baik di dalam politik maupun di bidang ekonomi, rakyatlah yang berperan sebagai pengambil keputusan tertinggi. Karena itu, dalam hubungannya dengan *subject and sovereign*, kedua pengertian kekuasaan di bidang politik dan di bidang ekonomi tidak dapat dipisahkan. Kedaulatan rakyat di bidang politik disebut

---

<sup>49</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan.....*, *Ibid*, hlm. 122.

demokrasi politik, sedangkan kedaulatan di bidang ekonomi disebut demokrasi ekonomi.

Perbedaan kedua konsep ini selama masih dipahami semata-mata karena produk sejarah yang timpang atau menurut Hatta, tidak senonoh. Seperti yang dikemukakan di atas, gagasan yang diwarisi peradaban modern dari tradisi Romawi, memang memisahkan pengertian *dominium* dari *imperium* secara diametral. *Dominium* dipahami sebagai konsep mengenai *the rule over things by the individuals*, sedangkan *imperium* adalah konsep mengenai *the rule all individuals*. Perbedaan dan pembedaan ini terus dikembangkan dalam sejarah sampai sekarang. Bahkan, hal itu dilembagakan secara dogmatis dalam studi ilmu hukum melalui pembedaan antara bidang hukum publik yang mempelajari kepentingan umum, dan bidang hukum privat yang berkaitan dengan kepentingan perseorangan. Seperti dikatakan Montesquieu, dengan hukum publik (*political law*), memperoleh kebebasan (*liberty*), sedangkan dengan hukum perdata (*civil*), kita memperoleh hak milik (*property*). Keduanya, menurut Montesquieu, tidak boleh dicampuradukkan dan dikacaukan satu sama lain. "... *we must not apply the principles of one to the other*".<sup>50</sup>

Akibatnya bersamaan dengan berkembangnya gagasan kedaulatan rakyat di Eropa, maka pengertian demokrasi atau kedaulatan rakyat itu pun memperoleh tekanan hanya aspek politiknya saja. Hatta mengatakan, bahwa sebagai perkembangan yang tidak senonoh seperti yang sudah dikemukakan. Rakyat dipahami hanya yang berdaulat di lapangan politik, sedangkan nasib mereka di

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, hlm.122-123.

bidang ekonomi diserahkan kepada kedaulatan dan kemauan pribadi masing-masing untuk bekerja keras serta berkompetensi dengan sesamanya dalam mekanisme pasar bebas. Kenyataan bahwa ada di antara mereka yang tidak berhasil dan menjadi miskin, itulah risiko yang harus ditanggung sendiri karena kemiskinan itu terjadi semata-mata karena kesalahan mereka sendiri. Demikian prinsip yang dijalankan dalam sistem demokrasi liberal dan sistem kapitalisme ekonomi di Barat yang pada hakikatnya menganggap tiap-tiap manusia bertanggungjawab atas dirinya sendiri.

Hal ini jelas berbeda sekali dengan apa yang diidealkan yaitu kedaulatan rakyat itu mencakup tidak saja kekuasaan tertinggi di bidang politik (demokrasi politik), tetapi juga kekuasaan tertinggi di bidang ekonomi (demokrasi ekonomi). Pandangan yang demikian pula yang digambarkan oleh Bung Karno dalam salah satu tulisannya yang berjudul Demokrasi Politik + Demokrasi Ekonomi = Demokrasi Sosial.<sup>51</sup>

Bahkan setelah ditelusuri secara sistematis, daulat dan kedaulatan dipinjam dari bahasa Arab klasik sebagaimana telah diuraikan yang memang mengandung dua pengertian kekuasaan di bidang ekonomi. Oleh sebab itu, masuk akal apabila gagasan demokrasi yang dikembangkan oleh *the founding fathers* dalam rangka Indonesia merdeka adalah demokrasi yang untuk dan menyeluruh dalam arti mencakup kedua bidang sekaligus. Pandangan yang demikian yang tercermin dalam Pembukaan UUD 1945, dan Bab XIV tentang Kesejahteraan Sosial, yang

---

<sup>51</sup> Untuk memahami pandangan Soekarno pada awal masa pergerakan kemerdekaan tentang hal ini, baca majalah Tabloid Fikiran Ra'jat, No. 18 dan 19 (edisi 4 November), tahun 1932. Ditulis kembali oleh, **Jimly Asshiddiqie**, *Konstitusi dan Konstitusionalisme...., Ibid.*, hlm.124.

sekarang setelah Perubahan Keempat diubah menjadi Bab tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Nasional.<sup>52</sup>

Gagasan demokrasi ekonomi tercantum baik dalam penjelasan UUD 1945 maupun Pasal 33 ayat (4) pasca reformasi. UUD 1945 memang mengandung gagasan demokrasi politik dan sekaligus demokrasi ekonomi. Artinya, dalam pemegang kekuasaan tertinggi dinegara kita adalah rakyat, baik dibidang politik ataupun ekonomi. Seluruh sumber daya politik dan ekonomi dikuasai oleh rakyat yang berdaulat.

Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 menentukan “perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi. Dengan prinsip kebersamaan, efisiensi keadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Di sini terdapat beberapa konsep yang perlu dipahami sendiri maupun bersama-sama, yaitu bahwa perekonomian nasional diselenggarakan atas dasar demokrasi ekonomi dan prinsip-prinsipnya: (i) kebersamaan, (ii) efisiensi keadilan, (iii) berkelanjutan, (iv) berwawasan lingkungan, (v) kemandirian, (vi) keseimbangan kemajuan, (vii) kesatuan ekonomi nasional.<sup>53</sup>

Demokrasi ekonomi adalah cara-cara pengambilan putusan-putusan ekonomi yang melibatkan semua pihak yang terkait, dan hasil putusan itu adalah

---

<sup>52</sup> **Jimly Asshiddiqie**, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002, hlm, 55-58.

<sup>53</sup> **Jimly Asshiddiqie**, *Konstitusi Ekonomi....*, *Op.Cit*, hlm. 282

untuk kemanfaatan semua pihak yang bersangkutan. Karena demokrasi ekonomi lebih merupakan cara, maka demokrasi ekonomi bukanlah merupakan tujuan<sup>54</sup>.

Dalam demokrasi ekonomi harus ada pembelaan oleh negara dan atas nama negara terhadap kepentingan ekonomi rakyat banyak di atas perorangan atau kelompok. Negara berperan menegakkan keadilan dalam perekonomian supaya tidak ada penindasan atas rakyat banyak. Setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dari sumber-sumber kemakmuran yang berada di bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya berdasar atas asas kekeluargaan.<sup>55</sup>

Oleh karena itu, ketentuan Pasal 33 UUD 1945 sebagai dasar demokrasi ekonomi merupakan ketentuan yang imperatif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di bidang ekonomi, karena dasar-dasar pemikiran dan perumusan Pasal 33 UUD 1945, mengatur tentang dasar-dasar sistem perekonomian atau tata susunan perekonomian dan kegiatan-kegiatan perekonomian yang dikehendaki negara Indonesia.

Sebagai berlakunya prinsip “*equal treatment*” secara mutlak. Demokrasi Indonesia bercita-cita mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (*sosial justice, fairness, equity, equality*) sehingga menyanggah pemihakan (*parsialisme, special favour*) terhadap yang lemah, miskin dan yang terbelakang

---

<sup>54</sup> Demokrasi ekonomi Indonesia tidak harus sepenuhnya diartikan sebagai prinsip “*equal treatment*” secara mutlak. Demokrasi ekonomi Indonesia bercita-cita mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (*sosial justice, fairness, equity, equality*), sehingga menyanggah pemihakan (*parsialisme, special favour*) terhadap yang lemah, yang miskin dan yang terbelakang untuk mendapatkan perhatian dan perlakuan khusus ke arah pemerdayaan. Parsialisme terhadap yang tertinggal ini bukanlah sikap yang diskriminatori apalagi yang bersikap “sara”, melainkan memberi makna positif pada doktrin kebersamaan dalam asas kekeluargaan Indonesia. Lihat **Elli Ruslina**, *Dasar Perekonomian Indonesia Dalam Penyimpangan Mandat Konstitusi UUD Negara Tahun 1945*, (Yogyakarta: Total Media, 2013), hlm. 58

<sup>55</sup> **Elli Ruslina**, *Dasar Perekonomian....., Ibid.*, hlm. 263

untuk mendapatkan perhatian dan perlakuan khusus kearah pemberdayaan. Parsialisme terhadap yang tertinggal ini bukanlah sikap yang diskriminatori apalagi yang bersikap “sara”, melainkan makna positif pada doktrin kebersamaan dalam asas kekeluargaan Indonesia. Disinilah titik tolak untuk menegaskan bahwa efisiensi berdimensi kepentingan sosial.<sup>56</sup>

Dalam sistem ekonomi pasar sosial ini, motivasi individu diimbangi dengan prinsip kepentingan bersama. Kegiatan ekonomi digerakkan oleh mekanisme pasar yang efisien, tetapi berkeadilan (efisiensi keadilan) seperti yang dimaksud Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Kepemilikan diproduksi oleh perorangan dibatasi oleh undang-undang, hukum adat, norma kepentingan umum, kepemilikan publik, dan kepentingan komunal. Peran swasta tidak dibatasi selama tidak terkait dengan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Peran pemerintah tidak terbatas hanya sebagai regulator, tetapi juga melakukan tindakan yang diperlukan bahkan menjadi pelaku langsung apabila timbul adanya eksternalitas negatif, kegagalan dalam mekanisme pasar, ketimpangan ekonomi atau kesenjangan sosial. Sistem nilai diberlakukan adalah tanggungjawab moral dan sosial. Semua ditujukan untuk memajukan dan memberdayakan semua pelaku ekonomi secara seimbang dan berkelanjutan menuju pertumbuhan ekonomi yang berkualitas, yaitu pertumbuhan ekonomi yang menjamin pemerataan yang adil. Ciri-ciri demikian yang dipandang sebagai ciri ekonomi kerakyatan yang ideal menurut UUD 1945.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> **Sri Edi Swarsono**, *Kerakyatan Demokrasi Ekonomi dan Kesejahteraan Sosial*, Seminar Implementasi Pasal 33 dan 34 UUD 1945, Gerakan Jalan Lurus, Jakarta, 6 Agustus 2008, hlm. 7.

<sup>57</sup> **Sri Edi Swarsono**, *Kerakyatan Demokrasi.....*, *Ibid.*, hlm. 357.

## **F. Badan Usaha Milik Negara (BUMN)**

BUMN merupakan pilar penting perekonomian nasional berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 yang menyatakan bahwa “cabang-cabang yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara”. BUMN merupakan perusahaan publik yang berbadan hukum, sehingga saat ini hampir semua BUMN kini telah berbentuk perseroan terbatas sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang No 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Maksud dan tujuan pendirian BUMN pada Pasal 2 ayat 1 UU No 19 Tahun 2003 tentang BUMN adalah:

- 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.

Di dalam Pasal 4 UU No 19 Tahun 2003 mengatur beberapa hal terkait modal BUMN, yaitu:

- 1) Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan;
- 2) Penyertaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN bersumber dari:
  - a. APBN,
  - b. kapitalisasi cadangan
  - c. Sumber lain.
- 3) Setiap penyertaan modal negara dalam rangka pendirian BUMN atau perseroan terbatas yang dananya berasal dari APBN ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;
- 4) Setiap perubahan modal negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), baik berupa penambahan maupun pengurangan, termasuk



- perubahan struktur kepemilikan negara atas saham Persero atau perseroan terbatas, ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;
- 5) Dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) bagi penambahan penyertaan modal negara yang berasal dari kapitalisasi cadangan dan sumber lainnya.
  - 6) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyertaan dan penatausahaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan ke dalam BUMN dan/atau perseroan terbatas yang sebagian sahamnya dimiliki oleh negara, diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Maksud dan tujuan didirikannya BUMN tercantum dalam Pasal 2 ayat (1) UU BUMN Nomor 19 Tahun 2003. Sebagaimana yang telah diatur di dalam UU BUMN tersebut pelaku bisnis pada umumnya, BUMN, khususnya Persero dalam mengejar keuntungan berpotensi mengalami kerugian dalam kegiatan bisnisnya. Kerugian tersebut sering kali dianggap sebagai kerugian keuangan negara yang pada akhirnya dikualifikasikan sebagai tindak pidana korupsi. Bahkan terdapat pemikiran dari pemaknaan keuangan negara yang dipisahkan<sup>58</sup>.

Permasalahan aturannya yaitu Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (PT). Permasalahan penegakan hukumnya yaitu aparat penegak hukum seringkali dikatakan tidak memahami konsep badan hukum, seperti PT atau Persero. Jika tidak memahami benar konsekuensi yuridis penyertaan modal oleh negara dalam bentuk kekayaan negara yang dipisahkan dari BUMN. Akibatnya aparat dalam

---

<sup>58</sup> **Ridwan Khairandy, Dolli Setiawan Ritonga, Hanafi Amrani**, *Korupsi Keuangan Negara di BUMN*, FH UII Press, Yogyakarta, 2018, hlm. 3.

rangka memberantas korupsi di BUMN bertentangan dengan UU PT dan UU BUMN yang menjadi dasar eksistensi dan kegiatan perusahaan tersebut.<sup>59</sup>

Kegiatan perekonomian suatu negara dilaksanakan oleh para pelaku ekonomi perorangan maupun yang badan usaha. Badan usaha apabila dilihat dari segi kepemilikan terbagi menjadi badan usaha yang dimiliki oleh negara dan yang dimiliki oleh bukan negara. Kriteria kepemilikan ini ditunjukkan melalui modal usaha yang bersangkutan yang memberikan kewenangan kepada pemiliknya untuk mengontrol kegiatan badan usaha.

Pada badan usaha yang dimiliki oleh negara, kontrol dilakukan oleh negara melalui menteri yang ditugaskan membina kegiatan usaha dan badan usaha milik negara tersebut. Hal ini dikarenakan kepemilikan negara yang dominan dalam badan usaha tersebut. Namun, badan usaha yang dimiliki oleh negara harus dikelola secara hati-hati mengingat kegiatan usaha yang dilakukan adalah mengelola cabang-cabang perekonomian tertentu yang vital dan juga kemudahan yang diperoleh dapat menyebabkan ketergantungan serta membuka peluang terjadinya praktik-praktik yang menguntungkan pihak-pihak tertentu.

Negara telah memberikan hak monopoli kepada badan usaha yang dimilikinya dengan tujuan untuk memberikan kontribusi hasil usaha yang menguntungkan yang dapat dipergunakan untuk memajukan kesejahteraan rakyat sekaligus memakmurkan rakyat. Hal ini seperti yang tertuang dalam Pasal 33 UUD 1945, yang berbunyi:

---

<sup>59</sup> **Ridwan Khairandy**, "*Korupsi di Badan Usaha Milik...., Op.Cit*, hlm. 74.

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas kekeluargaan;
2. Cabang-cabang yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;
3. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 33 UUD 1945 dapat diartikan bahwa pembangunan ekonomi didasarkan pada demokrasi ekonomi karenanya masyarakat diharapkan memegang peranan aktif dalam pembangunan. Pemerintah berkewajiban memberikan pengarah dan bimbingan terhadap pertumbuhan serta menciptakan iklim yang sehat bagi perkembangan dunia usaha, khususnya dengan membentuk BUMN-BUMN yang kokoh dan mandiri seperti halnya yang dilakukan oleh Singapura dengan Temaseknya.

BUMN merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi. BUMN mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Untuk itu, dalam upaya mengoptimalkan peran BUMN, pengurusan dan pengawasannya dilakukan secara profesional.

Di dalam BUMN terdapat asas-asas hukum. Di dalam UU BUMN tidak mengatur tentang asas-asas hukumnya. Meskipun demikian, apabila disimak dengan seksama BUMN mempunyai sejumlah asas-asas hukum, sebagai berikut:

1. Asas kepemilikan negara  
Yaitu asas yang mengatakan bahwa BUMN hanya dapat didirikan oleh negara dan modalnya separuhnya atau sebagian besar juga berasal dari negara, sehingga BUMN sebagai perusahaan milik negara.

2. Asas pemisahan APBN  
Asas ini hanya menyangkut tentang modal BUMN yang berasal dari kekayaan negara dipisahkan dari APBN sehingga BUMN tidak terikat oleh sistem keuangan negara. Di BUMN tidak dikenal adanya DIPA (Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran) seperti yang berlaku di instansi-instansi pemerintah.
3. Asas perusahaan yang sehat  
Sejalan dengan asas pemisahan APBN diatas, pengelolaan BUMN dilakukan dengan berdasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.
4. Asas keperdataan/korporasi  
Perusahaan BUMN tidak berlaku hukum administrasi negara melainkan berlaku hukum perdata dalam hal ini hukum korporasi/dagang. BUMN kedudukannya sebagai badan hukum perdata yang dapat bertindak melalui organ atau pengurusnya.
5. Asas kekayaan yang terpisah  
BUMN sebagai badan hukum memiliki harta kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan pengurus, kekayaan pendiri maupun kekayaan para pemodal/ pemegang sahamnya.
6. Asas pertanggung jawab terbatas  
Pendiri maupun pemodal/ pemegang saham mempunyai tanggungjawab yang terbatas yaitu hanya sebesar modal yang dimasukkan ke dalam BUMN. Apabila BUMN menderita kerugian yang besarnya melebihi modalnya, maka para pendiri maupun pemodal/ pemegang saham tidak ikut bertanggungjawab atas kerugian tersebut.<sup>60</sup>

## **G. Lembaga Perwakilan DPR dan BPK**

Dalam kedudukannya sebagai lembaga tinggi negara, DPR merupakan wahana politik untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. Kedudukan DPR sebagai lembaga perwakilan telah diatur dalam UUD 1945<sup>61</sup>. Menurut UUD 1945 mempunyai tugas yang penting di bidang ketatanegaraan Indonesia<sup>62</sup>.

Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam Bab VII Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21 dan Pasal 22 UUD 1945. Pasal 19 ayat (9) menentukan bahwa susunan DPR

---

<sup>60</sup> Gatot Supramono, *BUMN Ditinjau Dari Segi Hukum Perdata*, Rineka Cipta, Jakarta, 2016, hlm. 21.

<sup>61</sup> Diatur di dalam BAB VII dalam UUD 1945 tentang Dewan Perwakilan Rakyat.

<sup>62</sup> Diatur di dalam Pasal 21 UUD 1945.

ditetapkan dengan Undang-Undang. Dalam ayat (2) dinyatakan bahwa DPR bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. Berdasarkan Perubahan kedua UUD 1945, ketentuan Pasal 19 yang berisi 2 ayat tersebut diubah menjadi terdiri dari 3 ayat, yaitu:

1. Anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum;
2. Susunan DPR diatur dengan undang-undang;
3. DPR bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.

Selanjutnya, Pasal 20 ayat (1) yang aslinya terdiri atas dua ayat, menentukan bahwa tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR. Pada ayat (2) Jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan DPR, maka rancangan tersebut tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Berdasarkan Perubahan Pertama UUD 1945, Pasal 20 itu diubah menjadi terdiri atas 4 Ayat dan berdasarkan Perubahan Kedua ditambah lagi dengan Ayat (5) sehingga seluruhnya menjadi 5 Ayat. Rumusan kelima ayat Pasal 20 UUD 1945 yaitu:

1. DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang;
2. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
3. Jika rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu;
4. Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang;
5. Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari semenjak rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Selain itu dalam Perubahan Kedua UUD 1945, ditambahkan lagi ketentuan Pasal 20A yang berisi 4 Ayat, sebagai berikut:

1. DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan;
2. Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UUD ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat;
3. Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain UUD ini, setiap DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak manusia;
4. Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.

Ketentuan ini dimaksudkan untuk menjadikan DPR berfungsi secara optimal sebagai lembaga perwakilan rakyat sekaligus memperkokoh pelaksanaan *check and balances* oleh DPR. Namun perubahan ini menurut sejumlah ahli hukum menilai, bahwa perubahan ini justru telah menggeser *executive heavy* ke arah *legislative heavy*. Sehingga terkesan bukan keseimbangan yang dituju melalui perubahan UUD 1945 tetapi DPR ingin memusatkan kekuasaan di tangannya.<sup>63</sup>

Para anggota DPR, menurut ketentuan Pasal 21 ayat (1) berhak memajukan rancangan undang-undang, ketentuan ayat (1) ini dalam Perubahan Pertama UUD, diperbaiki rumusannya menjadi: “anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang”. Pada ayat (2) ini lebih lanjut menyatakan, jika rancangan undang-undang itu, meskipun disetujui oleh DPR tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tersebut tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Selanjutnya Pasal 22B hasil Perubahan Kedua, menentukan “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya yang syarat-syarat dan tata caranya diatur di dalam undang-undang.

---

<sup>63</sup> Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 30.

Di dalam tata tertib DPR RI, sudah disebutkan bahwa tugas pokok DPR adalah tugas legislatif dan tugas pengawasan. Bahkan fungsi legislatif DPR terus menerus disoroti oleh para ahli sebagai indikator berperan tidaknya DPR dari waktu ke waktu. Namun, di dalam prakteknya penggunaan hak inisiatif DPR untuk mengajukan RUU tetap tidak banyak dipergunakan. Sekarang, semakin dipertegas peralihan kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR, maka implikasinya terhadap dukungan teknis dibutuhkan oleh DPR benar-benar diperhitungkan.

Secara umum fungsi DPR meliputi fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi budget. Diantara ketiga fungsi yang paling menarik perhatian para politisi untuk memperbincangkan adalah tugas sebagai pemrakarsa pembuatan undang-undang. Namun, jika ditelaah secara kritis, maka tugas pokok yang pertama yaitu sebagai pengambil inisiatif pembuatan undang-undang, dan dapat dikatakan telah mengalami kemunduran serius dalam perkembangan akhir ini.<sup>64</sup>

Setelah terjadinya perubahan, beban tugas dan tanggungjawab DPR menjadi bertambah berat. Karena salah satu fungsi DPR adalah menjalankan fungsi legislasi, di samping fungsi pengawasan dan budget. Pergeseran kewenangan membentuk undang-undang dari yang sebelumnya di tangan Presiden dan dialihkan kepada DPR merupakan langkah konstitusional untuk meletakkan secara tepat fungsi-fungsi lembaga negara sesuai bidang tugasnya masing-masing

---

<sup>64</sup> Ni'matul Huda, *Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945 (Pasca Perubahan)*, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 105.

yakni DPR sebagai lembaga pembentuk undang-undang (kekuasaan legislatif) dan Presiden sebagai lembaga pelaksana undang-undang (kekuasaan eksekutif).

Perubahan UUD 1945 yang tercakup dalam materi tentang DPR dimaksudkan untuk memberdayakan DPR dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga perwakilan yang dipilih oleh rakyat untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya.

DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. DPR mempunyai fungsi: legislasi, anggaran dan pengawasan. Adapun beberapa tugas dan wewenang DPR adalah<sup>65</sup>:

1. Menetapkan APBN bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
2. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara, serta kebijakan pemerintah;
3. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
4. Memilih anggota Badan Pemerikasaan Keuangan (BPK) dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
5. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;

Dalam fungsi anggaran, DPR memiliki tugas dan wewenang untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD Pasal 23 ayat (2) UUD 1945. Karena APBN ditetapkan dalam bentuk undang-undang, maka pelaksanaan fungsi anggaran DPR juga bersinggungan dengan fungsi legislasinya. Satu kewenangan

---

<sup>65</sup> Ni'matul Huda, *Lembaga-lembaga.....*, *Ibid.*, hlm. 109-110.



yang juga masuk dalam fungsi anggaran DPR dan bersinggungan dengan fungsi pengawasannya dalam menerima dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan oleh BPK.<sup>66</sup>

Adapun dalam fungsi pengawasan, sebagai unsur dalam Majelis Permusyawaratan Perwakilan (MPR), DPR memiliki kewenangan mengawasi pemerintah yang sangat spesifik. Kewenangan pengawasan yang diberikan oleh konstitusi kepada DPR adalah membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan DPD terhadap pelaksanaan undang-undang tertentu. Hak-hak yang dimiliki oleh DPR secara kolektif maupun anggota DPR secara individu juga dapat digunakan dalam konteks pengawasan. Bahkan kewenangan yang bisa dikategorikan ke dalam fungsi pengawasan DPR dapat pula memasuki wilayah yudikatif seperti amnesti<sup>67</sup> dan abolisi<sup>68</sup> yang dilakukan oleh Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 14 UUD 1945, amandemen pertama).

Begitu pula dengan kewenangan DPR untuk memberi pertimbangan atau persetujuan kepada Presiden mengenai pengangkatan pejabat publik tertentu, bisa dikategorikan masuk dalam fungsi pengawasan.<sup>69</sup> Dengan jelasnya fungsi, tugas

---

<sup>66</sup> Sebagaimana diatur dalam Pasal 23E ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI 1945.

<sup>67</sup> Amnesti adalah penghapusan semua akibat hukum pidana kepada orang-orang yang melakukan tindak pidana dan menerima amnesti tersebut.

<sup>68</sup> Abolisi adalah peniadaan penuntutan terhadap orang-orang yang melakukan tindak pidana dan menerima abolisi tersebut.

<sup>69</sup> Salah satu logika yang dipakai ketika mengkategorikan kewenangan seleksi pejabat publik ke dalam fungsi pengawasan DPR adalah bahwa untuk mengawasi pelaksanaan UU yang mengatur tugas dan wewenang para pejabat publik tersebut, perlu diawali dengan memastikan lebih dulu siapa yang akan mengisi jabatan-jabatan tersebut. Ada logika lain yang menyatakan bahwa kewenangan tersebut bersumber pada status politik anggota DPR sebagai wakil rakyat, yang dengan kapasitas representasinya mampu memberi legitimasi publik terhadap proses pengisian jabatan publik. Tetapi kecenderungan untuk terus melibatkan peran DPR dalam proses seleksi pejabat publik juga mengawatirkan. Sebab peluang masuknya kepentingan publik partisan

dan wewenang yang dimiliki oleh DPR maka sangat mudah bagi masyarakat untuk menilai hasil kerja parlemen. Kualitas anggota parlemen sebagai wakil rakyat akan dilihat dari sampai sejauhmana konsistensi dalam sikap dan orientasi politiknya berpihak kepada konstituennya, keperpihakan dan konsistensi terhadap isu yang diperjuangkan, tingkat kualitas produk kebijakan yang dihasilkan serta moral atau sikap perilaku dalam menjalankan fungsi, tugas dan wewenangnya.

Dalam Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 telah mengatur secara tegas hubungan fungsi pengawasan DPR dan BPK yaitu DPR membunyai fungsi “membahas hasil pemeriksaan BPK atas pertanggungjawaban keuangan negara yang diberitahukan oleh BPK yang disampaikan dalam rapat Paripurna DPR, untuk dipergunakan sebagai bahan pengawasan. Namun, tidak ada ketegasan dalam ketentuan tersebut bentuk tindak lanjut yang harus ditempuh atas hasil pemeriksaan BPK, akan tetapi hanya disebutkan bahwa DPR membahas hasil pemeriksaan dan pertanggungjawaban keuangan negara yang diberitahukan oleh BPK dalam bentuk laporan semester sebagai bahan pengawasan.<sup>70</sup>

Dengan ditetapkan BPK sebagai auditor eksternal, maka BPK harus bekerja sesuai dengan praktek-praktek terbaik dalam rangka menjalankan perannya sebagai pendukung yang independen terhadap tercapainya pengelolaan tanggungjawab Pemerintah di bidang keuangan negara.<sup>71</sup>

---

tersebut menjadi terbuka lebar, bahkan peran tersebut diimbangi dengan mekanisme yang bisa lebih memastikan objektivitas.

<sup>70</sup> **La Ode Husen**, *Hubungan Fungsi Pengawasan DPR, DPD, BPK Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, CV. Utomo, Bandung, 2005, hlm. 181.

<sup>71</sup> *Ibid.*, hlm. 186.

BPK mempunyai fungsi *Quasi Yudikatif* yaitu melakukan peradilan perbendaharaan dalam arti meneliti memeriksa serta mengambil keputusan terhadap masalah-masalah tuntutan perbendaharaan dalam rangka penyelesaian keuangan negara. Dalam pelaksanaan pemeriksaan tanggungjawab keuangan negara, karena ada unsur salah, lalai atau alpa, maka Pemerintah (instansi yang bersangkutan) harus segera mengambil tindakan untuk menutup kerugian tersebut dengan meminta pertanggungjawaban yang bersangkutan untuk segera menyetor kembali jumlah kekurangan.

Dalam praktek fungsi *Quasi Yudikatif* dilaksanakan oleh BPK melalui 2 majelis, yaitu Majelis A sebagai pengadilan tingkat pertama dan Majelis B sebagai pengadilan tingkat banding. Fungsi *Quasi Yudikatif* dilaksanakan melalui:

- a. Penetapan syarat-syarat pembuktian terjadinya kerugian negara;
- b. Penetapan prosedur penyampaian dan penetapan jumlah kerugian negara yang harus dikembalikan;
- c. Penetapan prosedur persidangan quasi dan pengambilan keputusan majelis;
- d. Pemantauan pengambilan keuangan negara.<sup>72</sup>

Terkait dengan Pengawasan keuangan negara terdapat 3 pengawasan, yaitu:

### **1. Pengawasan Melekat**

Pengawasan melekat dalam kerangka pengelolaan keuangan negara mengalami perubahan yang sangat prinsipil. Perubahan bertujuan untuk

---

<sup>72</sup> **Anonimous**, *Keuangan Negara dan Badan Pemeriksaan Keuangan*, Sekretariat jenderal Badan Pemeriksaan Keuangan Negara, Jakarta, 2000, hlm. 106.

meningkatkan kinerja para pengelola keuangan negara, selaku bendahara dari pengendalian keuangan negara<sup>73</sup>.

Keuangan negara yang dikelola wajib dilakukan pengendalian agar penggunaannya dapat terarah dalam jangka waktu yang ditentukan<sup>74</sup>. Pengendalian tersebut merupakan tanggungjawab pemerintah untuk mencegah agar tidak terjadi penyimpangan atau penyalahgunaan keuangan negara. Pengendalian yang dilakukan oleh pemerintah berdasarkan Pasal 58 Undang-Undang Perbendaharaan Negara (UU Perbendaharaan Negara) disebut sebagai pengendalian internal pemerintah. Pasal 58 UU Perbendaharaan Negara, ditegaskan:

1. Dalam rangka peningkatan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, presiden selaku kepala pemerintahan negara mengatur dan menyelenggarakan sistem pengendalian internal di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh;
2. Sistem pengendalian internal sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Substansi pengendalian internal pemerintah meliputi peningkatan kinerja, transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara serta pelaksanaannya berada dalam kewenangan Presiden. Pelaksanaannya ditujukan kepada pengaturan sistem pengendalian internal di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh.<sup>75</sup>

Pengendalian internal pemerintah tidak menyalahgunakan kewenangan, sarana atau kedudukan untuk memperkaya diri sendiri, orang lain, atau korporasi.

---

<sup>73</sup> **Muhammad Djafar Saidi**, *Hukum Keuangan Negara Teori dan Praktik*, Cetakan Ke 5: Rajawali Press, Jakarta, 2016, hlm. 80.

<sup>74</sup> **Sujamto**, *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996, hlm. 16.

<sup>75</sup> **Muhammad Djafar Saidi**, *Hukum Keuangan.....*, *Ibid.*, hlm. 86.

Pengertian korporasi meliputi BUMN, BUMD dan badan hukum swasta yang modal atau sahamnya berkaitan dengan penggunaan fasilitas yang diberikan oleh pemerintah<sup>76</sup>.

## 2. Pengawasan Internal

Yang dimaksud dengan pengawasan internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh lembaga pengawas internal yaitu lembaga yang berada dalam struktur pemerintah/ eksekutif<sup>77</sup>. Selain atasan dari pejabat yang mengelola keuangan negara dan inspektorat jenderal, dikenal pula badan pengawasan keuangan dan pembangunan. Badan pengawasan keuangan dan pembangunan merupakan lembaga pemerintahan yang berwenang melakukan pengawasan internal bagi pengelolaan keuangan negara dan bertanggungjawab kepada Presiden. Presiden merupakan kepala pemerintahan negara dan pengelolaannya keuangan negara merupakan bagian tak terpisahkan dari pemerintahan negara<sup>78</sup>. Badan pengawasan keuangan dan pembangunan tersebut pengawasannya terarah pada akuntabilitas keuangan negara atas kegiatan tertentu, yang meliputi<sup>79</sup>:

1. Kegiatan yang bersifat lintas sektoral,
2. Kegiatan kebendaharaan umum negara berdasarkan penetapan oleh Menteri Keuangan selaku bendahara umum negara, dan,
3. Kegiatan lain berdasarkan penugasan dari presiden.

Kedudukan badan pengawasan keuangan dan pembangunan sebagai aparat pengawas internal pemerintah dalam kerangka pengendalian pengelolaan

---

<sup>76</sup> **Ikhwan**, Memahami Anggaran Publik, MCW, YAPIIKA, Jakarta, 2005, hlm. 70.

<sup>77</sup> **Ikhwan Fahrojih dan Mokh. Najih**, *Menggugat Peran DPR dan BPK Dalam Reformasi Keuangan Negara*, In Trans Publishing, Malang, 2008, hlm. 68.

<sup>78</sup> **Nindyo Pramono**, Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Menurut UU No.19 Tahun 2003 tentang BUMN, dalam Sri Rejeki Hartono, *Permasalahan Seputar Hukum Bisnis*, Persembahan kepada Sang Maha Guru, Yogyakarta, Tanpa Penerbit, 2006, hlm. 2.

<sup>79</sup> **Muhammad Djafar Saidi**, *Hukum Keuangan....., Ibid.*, hlm.87.

keuangan negara. Dalam sistem manajemen keuangan negara, keberadaan lembaga pengawas internal sangat dibutuhkan untuk menjamin kualitas pengelolaan keuangan negara termasuk pertanggungjawabannya. Kedudukan badan pengawasan keuangan dan pembangunan dibutuhkan untuk mendeteksi secara awal adanya perbuatan atau tidak ada perbuatan sehingga terjadi penyimpangan keuangan negara. Penyimpangan itu berada pada instansi pemerintah yang menggunakan anggaran pendapatan dan belanja negara<sup>80</sup>.

Lingkup pengawasan yang dilakukan oleh badan pengawasan keuangan dan pembangunan tertuju pada instansi pemerintah. Dimaksudkan agar pengelolaan negara terarah pada pembangunan dalam kerangka mewujudkan fungsi negara sebagai konsekuensi negara hukum dengan tipe kesejahteraan modern. Pengawasan yang dilakukan oleh badan pengawasan keuangan (BPK) dan pembangunan bukan untuk mencari kesalahan melainkan untuk mengarahkan pengelolaan keuangan negara sehingga tercapai sasaran pembangunan. Apabila dalam pengawasan itu terdapat penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara diupayakan tindakan yang bersifat perbaikan dan bahkan dilakukan pembimbingan agar dapat dikendalikan secara yuridis<sup>81</sup>.

Dalam melaksanakan pengawasan, BPK berkewajiban membuat laporan hasil pengawasan. Kemudian hasil pengawasan disampaikan kepada instansi pemerintah yang diawasinya. Pengawasan atas kegiatan kebendaharaan umum negara, hasil pengawasan BPK disampaikan kepada Menteri Keuangan. Dan

---

<sup>80</sup> *Ibid.*, hlm. 88.

<sup>81</sup> *Ibid.*, hlm. 90.

laporan hasil pengawasan tersebut dilaporkan kepada Presiden dengan tembusan kepada Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara. Tujuan dari laporan tersebut sesuai dengan rencana yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mendasarinya.

### 3. Pengawasan Eksternal

Pengelolaan keuangan negara, tidak hanya ada pengawasan melekat dan pengawasan internal, tetapi juga ada pengawasan eksternal. Pada hakikatnya, pengawasan eksternal tidak berada dalam lingkungan pemerintahan negara dalam arti sempit (eksekutif)<sup>82</sup>. Keberadaan pengawasan eksternal sangat dibutuhkan untuk mendampingi pengawasan internal dalam kerangka pengelolaan keuangan negara.<sup>83</sup>

Pengawasan eksternal dalam kerangka pengelolaan keuangan negara berada pada DPR dan DPD. Dalam hal ini, DPR dan DPD merupakan lembaga negara yang melaksanakan kedaulatan rakyat di bidang pengawasan keuangan negara. Oleh karena itu, hukum keuangan negara menempatkan DPR dan DPD sebagai pengawas eksternal yang tidak boleh dipengaruhi oleh lembaga lain, termasuk MPR.

Sumber hukum DPR dan DPD melakukan pengawasan eksternal pengelolaan keuangan negara diatur pada Pasal 23E ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Sementara itu, dasar hukum pengawasan eksternal bagi pengelolaan

---

<sup>82</sup> **Revrison Baswier**, *Akuntansi Pemerintahan Indonesia*, BPF, Cetakan ke III, Yogyakarta, 2000, hlm. 125.

<sup>83</sup> **Muhammad Djafar Saidi**, *Hukum Keuangan....., Ibid.*, hlm. 86-87.

keuangan negara diatur pada Pasal dasar hukum tersebut, menunjukkan keabsahan bagi DPR dan DPD melakukan pengawasan eksternal bagi pengelolaan keuangan negara.

#### 4. Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Pengawasan eksternal yang dilakukan DPR bagi pengelolaan keuangan negara merupakan pengawasan yang sah secara yuridis. Keabsahan pengawasan eksternal yang dilakukan DPR memiliki sumber hukum dan dasar hukum sehingga tidak diragukan dari aspek yuridis keberadaan DPR sebagai lembaga yang melakukan pengawasan eksternal terhadap pengelolaan keuangan negara yang dilakukan oleh presiden bersama pembantunya terdapat dalam UUD 1945.

Pasal 23E ayat (2) UUD 1945, menegaskan bahwa “hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada DPR, DPD, sesuai dengan kewenangannya”. Kemudian pada Pasal 23E ayat (3) UUD 1945 yang menegaskan “hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang”. Berdasarkan kaidah hukum Pasal 23E ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, DPR melakukan pengawasan bagi pengelolaan keuangan negara setelah BPK menyerahkan hasil pemeriksaannya. Lain perkataan, DPR tidak boleh melakukan pengawasan pengelolaan keuangan negara sebelum ada hasil pemeriksaan keuangan negara dari BPK<sup>84</sup>.

Pengawasan eksternal yang dilakukan DPR, pada hakikatnya memiliki ketergantungan dari BPK. Ketergantungan tertuju pada hasil pemeriksaan BPK

---

<sup>84</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, Jakarta, 2007, hlm. 857.



yang diserahkan kepada DPR. Tanpa hasil pemeriksaan BPK, berarti pengawasan eksternal tidak dilakukan DPR.

Kehadiran DPR sebagai pengawasan eksternal bagi pengelolaan keuangan negara berupaya untuk mencegah kerugian keuangan negara. Kalaupun terjadi kerugian keuangan negara sebagai akibat salah mengelola keuangan negara maka DPR berupaya pengambilan keuangan negara melalui Menteri, atau pimpinan lembaga non kementerian, atau pimpinan lembaga negara yang menimbulkan kerugian keuangan negara dipanggil untuk menghadiri pertemuan dalam bentuk persidangan. Dalam pertemuan tersebut dikemukakan adanya kerugian keuangan negara dan bagaimana cara pengembaliannya sehingga keuangan negara berada dalam keadaan normal<sup>85</sup>.

##### **5. BPK Sebagai Auditor Eksternal**

*The founding fathers* membentuk Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) sebagai lembaga pengawasan eksternal dari pemerintah, untuk mendukung fungsi pengawasan lembaga perwakilan terhadap pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara. Pembentukan BPK dimaksudkan sebagai salah satu cara untuk meningkatkan efektivitas, efisiensi dan akuntabilitas Pemerintah dalam pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara untuk mewujudkan tujuan bernegara<sup>86</sup>.

Perubahan ketiga Pasal 23E UUD 1945 mengukuhkan kedudukan BPK secara konstitusional sebagai lembaga negara yang bebas dan mandiri untuk

---

<sup>85</sup> *Ibid.*, hlm. 88-89.

<sup>86</sup> **Ikhwan Fahrojih dan Mokh. Najih**, *Menggugat Peran....., Op. Cit.*, hlm. 74.

memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara. Jaminan UUD 1945 terhadap kebebasan dan kemandirian BPK agar hasil pemeriksaan BPK bersifat objektif sehingga mampu secara efektif dan efisien meningkatkan akuntabilitas pemerintah<sup>87</sup>.

Jaminan terhadap kebebasan dan kemandirian BPK tidak hanya dalam hal pemeriksaan namun juga kelembagaan, yaitu dalam menentukan struktur dan personel organisasi. Adapun jaminan dalam hal pemeriksaan meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan hasil pemeriksaan<sup>88</sup>.

Kedudukan BPK sebagai lembaga tinggi negara yang dalam pelaksanaan tugasnya terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah, akan tetapi tidak berdiri di atas pemerintah<sup>89</sup>. Kedudukan BPK sebagai lembaga tinggi negara tersebut pada hakekatnya “dalam rangka melaksanakan filosofi pemeriksaan obyektifitas”. Obyektifitas merupakan salah satu syarat dalam pemeriksaan, agar temuan yang dihasilkan mendapatkan kepercayaan baik dari pengguna hasil pemeriksaan maupun masyarakat sebagai pemilik kedaulatan, maka keberadaan BPK bersifat independen terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah<sup>90</sup>.

Dengan perubahan ketiga tersebut BPK tidak hanya menguji laporan pertanggungjawaban keuangan negara oleh pemerintah secara formil dan dari jauh, namun juga memeriksa pengelolaan keuangan negara secara meteriil dan

---

<sup>87</sup> Risalah rapat BPUPKI....., *Op.Cit*, hlm. 219.

<sup>88</sup> Penjelasan Uu no. 15 tahun 2006 tentang BPK.

<sup>89</sup> Pasal 1 UU No. 5 Tahun 2004 tentang BPK.

<sup>90</sup> **Dian Puji Simatupang**, *Determinasi Kebijakan Anggaran Negara*, Papas Sinar Sinanti, Jakarta, 2005, hlm. 87.

dari dekat ditempat terjadinya pelaksanaan kegiatan. Mitra kerja BPK juga diperluas tidak hanya DPR, namun juga DPD dan DPRD<sup>91</sup>.

Prinsip pemeriksaan auditor harus independen dari pihak yang diaudit, independensi BPK atas pemerintah, telah dijamin dalam Pasal 23E ayat (1) UUD 1945. Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab tentang keuangan negara diadakan BPK yang bebas dan mandiri<sup>92</sup>.



---

<sup>91</sup> **Ikhwan Fahrojih dan Mokh. Najih**, *Menggugat Peran....., Op. Cit.*, hlm. 79.

<sup>92</sup> Pasal 2 UU No. 5 Tahun 2004 tentang BPK.

## BAB III

### KEWENANGAN PENGAWASAN BUMN OLEH DPR DITINJAU DARI HUKUM BISNIS DAN HUKUM TATA NEGARA

#### A. Pengawasan BUMN oleh DPR

##### 1. Profil BUMN

Dalam rumusan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagaimana pernah diberlakukan dalam tatanan pemerintahan Orde Baru sebagai arah Kebijakan Pembangunan Nasional di Indonesia dengan jelas dikemukakan, bahwa BUMN bersama-sama dengan usaha swasta termasuk pula koperasi diarahkan untuk tumbuh menjadi suatu kegiatan usaha yang dapat menjadi penggerak utama pengembangan dan peningkatan pertumbuhan ekonomi nasional, melalui pemerataan kegiatan pembangunan dan hasil-hasilnya, serta diharapkan pula memperluas kesempatan usaha dan lapangan kerja menuju terwujudnya suatu perekonomian nasional yang sehat, tangguh, dan mandiri.<sup>1</sup>

Keinginan menjadikan BUMN sebagai salah satu penggerak utama pertumbuhan ekonomi nasional, tentu saja akan mendorong pengembangan BUMN itu sendiri, tetapi juga menjadikan BUMN sebagai salah satu pilar penting dalam pembangunan nasional. Peran penting BUMN bukan hanya diharapkan sebagai pengembang kepentingan dan pelayanan serta pemenuhan

---

<sup>1</sup> **Aminuddin Ilmar**, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2012., hlm. 69.

kebutuhan rakyat banyak, akan tetapi juga sebagai penyumbang terbesar dalam perekonomian nasional<sup>2</sup>. Hal itu dilihat secara nyata melalui peranannya selaku perintis kegiatan usaha-usaha dalam perekonomian nasional. Bahkan BUMN dapat pula menjadi juru selamat untuk keluar dari krisis ekonomi nasional, sekaligus sebagai penggerak perekonomian nasional ketika usaha swasta tidak lagi dominan dan babak belur akibat krisis tersebut.

Peran penting BUMN sebagai salah satu aset negara yang masih dianggap produktif untuk menyelamatkan perekonomian nasional. BUMN juga memiliki peran penting dalam penyelenggaraan sektor-sektor ekonomi yang beroperasi hampir di seluruh sektor perekonomian negara dan beberapa diantaranya termasuk dalam kategori penyelenggara ekonomi secara monopolistik bagi cabang-cabang produksi yang dianggap penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak<sup>3</sup>.

Kedudukan dan posisi BUMN sekarang ini BUMN merupakan faktor ekonomi yang sangat prominen sifatnya, terlebih dalam menjalankan perannya sebagai badan usaha yang memegang monopoli penyelenggaraan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Oleh karena itu, kemampuan dan kinerja BUMN menjadi tumpuan harapan tidak saja untuk dapat menyelenggarakan fungsi

---

<sup>2</sup> **Harsono**, *Kerjasama antara Perusahaan Negara, Swasta, dan Koperasi dalam rangka Menyukkseskan Pembangunan Ekonomi di Indonesia*, Pidato pengukuhan dalam penerimaan jabatan Guru Besar, Universitas Brawijaya, Malang, 1989, hlm 2. Dikutip oleh **Aminuddin Iimar**, *Hak Menguasai....., Ibid.*, hlm. 70.

<sup>3</sup> **Sofyan A. Djalil**, *BUMN: Lokomotif Ekonomi di Masa Krisis*, dalam majalah Manajemen Usahawan Indonesia, Nomor 6 Tahun XXVIII, Juni 1999, hlm. 51.

kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat di pasar dalam negeri maupun di pasar global.

Kehadiran BUMN atau pendirian BUMN umumnya latar belakang pendirian usaha negara tidak hanya didasarkan pada alasan ideologis semata, akan tetapi sering kali didasari alasan ekonomi, sosial, politik, warisan sejarah dan sebagainya. Keberadaan BUMN di Indonesia belum berapa lama dan merupakan peninggalan atau warisan sejarah pemerintah Hindia Belanda melalui program nasionalisasi dan baru dilekatkan alasan ekonomi, dan politis setelah BUMN difungsikan sebagai *“agent of development”*.

## **2. Konsep Keuangan Negara**

Konsep keuangan negara diatur dalam peraturan perundang-undangan negara Republik Indonesia yaitu, UUD 1945 Pasal 23: “Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Apabila DPR tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu”.

Pasal 23C UUD 1945, “hal-hal mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang”. UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pada Pasal 1 ayat (1), “ 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. Pasal 1 ayat (6) Perusahaan Daerah adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Daerah. Pasal 2 Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi : hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman, kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga; Penerimaan Negara; Pengeluaran Negara; Penerimaan Daerah; Pengeluaran Daerah; kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah; kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum; kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah. 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.

Kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN dan kekayaan BUMN secara keseluruhan belum menemukan konsistensi. Sejak dikeluarkannya Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Nomor 62/UU-XI/2013, konsep kekayaan BUMN menjadi terdistorsi. Kedua putusan tersebut semakin meneguhkan bahwa kedudukan kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN merupakan objek keuangan negara, atau dengan kata lain, kekayaan yang tidak terpisahkan dari kekayaan negara.

Putusan-putusan tersebut bersinggungan dengan ketentuan dalam UU BUMN dan UU Keuangan Negara. Ketentuan tentang BUMN pada kedua Undang-Undang tersebut, yaitu:

**Pasal 1 angka 1 UU BUMN:** Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

**Pasal 1 angka 10 UU BUMN:** Kekayaan Negara yang dipisahkan adalah kekayaan negara yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dijadikan penyertaan modal negara pada Persero dan/atau Perum serta perseroan terbatas lainnya.

**Pasal 4 ayat (1) UU BUMN :** Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.



**Pasal 4 ayat (2) UU BUMN:** Penyertaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN bersumber dari: (a) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; (b) kapitalisasi cadangan; (c) sumber lainnya.

**Pasal 2 huruf g UU Keuangan Negara:** keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, 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<sup>4</sup>.

Secara konseptual dan yuridis, Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Nomor 62/PUU-XI/2013 tidak sejalan dengan ketentuan UU BUMN sebagaimana disebutkan di atas. Pemisahan kekayaan negara dan APBN yang dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN, semestinya berdampak pada pembinaan dan pengelolaan kekayaan BUMN yang tidak lagi berdasarkan pada sistem APBN, melainkan didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat, sebagaimana juga sejalan dengan Fatwa MA Nomor WKMA/Yud/20/VIII.2006<sup>5</sup>. Ketika negara telah memisahkan kekayaannya dan menanamkan pada BUMN, kekayaan yang telah dipisahkan tersebut bertransformasi menjadi saham BUMN. Pada BUMN

---

<sup>4</sup> **Erman Rajagukguk**, “Walaupun Keuangan BUMN Bukan Keuangan Negara, KPK, Kejaksaan, dan Kepolisian Tetap Berwenang Memeriksa Korupsi di BUMN”, Makalah hlm. 1, diakses dari <http://www.ermanhukum.com/dokumen/keuangan%20BUMN%20bukan%20Keuangan%20Negara.pdf>, pada 22 Desember 2019.

<sup>5</sup> Lihat Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013, hlm. 23.

persero, saham yang dimiliki negara tersebut paling sedikit 51%,<sup>6</sup> sedangkan pada BUMN perum, seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham<sup>7</sup>.

Menteri BUMN bertindak selaku pemegang saham negara yang ditunjuk dan/atau diberi kuasa untuk mewakili pemerintah pada BUMN persero dan bertindak sebagai pemilik modal pada BUMN perum dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan.<sup>8</sup> Hal ini memberikan legalisasi bagi menteri BUMN untuk berperan sebagai RUPS apabila seluruh saham BUMN persero dimiliki negara. Menteri BUMN bertindak selaku pemegang saham pada persero dan perseroan terbatas dalam hal ini tidak seluruh sahamnya dimiliki oleh negara.<sup>9</sup>

Keuangan negara yang dipisahkan telah bertransformasi menjadi saham. Dan menteri BUMN juga bertindak sebagai kuasa negara dalam memegang saham BUMN, rezim pengelolaan dan pemberdayaan BUMN telah berganti menjadi prinsip-prinsip hukum perseroan terbatas yang tercantum dalam UU PT.

Mempersamakan keuangan BUMN sebagai keuangan negara akan berimplikasi pada terhambatnya aktivitas pengelolaan bisnis BUMN. Hal ini disebabkan, terdapatnya konsekuensi merugikan keuangan BUMN secara *mutatis muntadis* merugikan keuangan negara, sehingga pengurus BUMN berpotensi disangkutkan dengan tindak pidana korupsi.

---

<sup>6</sup> Pasal 1 angka 2 UU No. 19 Tahun 2003 tentang UU BUMN

<sup>7</sup> Pasal 1 angka 4 UU No. 19 tahun 2003 tentang UU BUMN

<sup>8</sup> Pasal 1 angka 5 UU No. 19 tahun 2003 tentang UU BUMN

<sup>9</sup> Pasal 14 ayat (1) UU No. 19 tahun 2003 tentang UU BUMN

Secara konseptual, pengelolaan keuangan negara berbeda dengan pengelolaan keuangan BUMN. Keuntungan dan kerugian merupakan hal yang lazim didapatkan suatu entitas bisnis. Kerugian merupakan risiko bisnis. Namun sebaliknya, dalam pengelolaan keuangan negara, negara bukan entitas yang mencari untung dan bisa menderita kerugian atas suatu keputusan bisnis. Padahal, pemisahan ini telah secara tegas dikemukakan dalam Putusan MK Nomor 77/PUU-XI/2011 yang menyatakan bahwa piutang negara hanyalah piutang pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah, tidak termasuk piutang badan-badan usaha yang secara langsung atau tidak langsung dikuasai oleh negara, termasuk dalam hal ini piutang BUMN. Apabila piutang negara tidak termasuk piutang BUMN, begitu pula kerugiannya, dan secara lebih luas lagi, kekayaannya secara umum. Dengan demikian, direksi BUMN persero, sebagai organ pengurus BUMN, harus bertanggungjawab atas tindakan pengambilan keputusan bisnisnya yang merugikan BUMN persero dan yang dianggap merugikan keuangan negara<sup>10</sup>.

Meskipun MK telah mengukuhkan kekayaan negara yang dipisahkan kepada BUMN termasuk ke keuangan negara dalam Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013, direksi dan komisari BUMN dapat terhindarkan dari pertanggungjawaban atas kerugian yang dialami oleh BUMN berdasarkan implementasi prinsip *business judgement rules* dan seperangkat aturan tentang pertanggungjawaban direksi

---

<sup>10</sup> Refly Harun, *Badan Usaha Milik Negara Dalam Sudut Pandang Tata Negara*, Balai Pustaka, Jakarta, 2019, hlm. 54.

dan komisari dalam UU BUMN dan UU PT. Walaupun kerugian BUMN dapat dianggap sebagai kerugian negara, direksi dan komisaris tetap mendapatkan perlindungan hukum atas keputusan bisnis yang diambilnya, sepanjang keputusan tersebut dilakukan secara wajar dan patut, berdasarkan iktikad baik, dan semata-mata untuk kepentingan perusahaan.

### 3. Konsep Modal Perseroan

Perseroan sebagai bentuk usaha yang menjalankan perusahaan pastilah membutuhkan modal. Ada 2 skema pendanaan untuk memenuhi kebutuhan modal bagi perseroan, *pertama* adalah melalui utang (*debt financing*) dan *kedua* melalui penyertaan modal (*equity financing*)<sup>11</sup>. UU No 40 Tahun 2007 tentang PT mengatur struktur permodalan perseroan menjadi 3 macam: <sup>12</sup> 1) Modal Dasar (*authorized capital/ statute capital*) adalah modal yang ditetapkan dalam Anggaran Dasar perseroan. Jumlah modal ini harus habis terbagi dalam nominal saham yang dikeluarkan oleh perseroan. 2) Modal ditempatkan (*subscribed capital/ issued capital*) adalah saham terjual yang telah diambil baik oleh pendiri maupun orang lain tersebut belum dibayar penuh. Pendiri dan orang lain tersebut mempunyai kewajiban untuk menyeter sejumlah kekurangan dari harga saham yang telah mereka ambil. 3) Modal Disetor (*paid in capital*) adalah modal yang telah disetorkan ke kas perseroan atas saham yang terjual Konsep Badan Hukum.

---

<sup>11</sup> Tri Budiyo, *Hukum Perusahaan*, Griya Media, Salatiga, 2011, hlm. 75.

<sup>12</sup> Ibid, hlm. 78.

Menurut H.M.N Purwosutjipto suatu badan dapat dikategorikan sebagai badan hukum harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut<sup>13</sup>:

- a) Adanya harta kekayaan (hak-hak) dengan tujuan tertentu yang terpisah dengan kekayaan pribadi para sekutu atau pendiri badan itu;
- b) Kepentingan yang menjadi tujuan adalah kepentingan bersama yang bersifat stabil;
- c) Adanya beberapa orang sebagai pengurus badan tersebut.

Ketiga unsur diatas merupakan unsur material (substantif) bagi suatu badan hukum. Kemudian persyaratan lainnya adalah persyaratan formal, yakni adanya pengakuan dari negara yang mengakui suatu badan adalah badan hukum. Suatu badan usaha berstatus badan hukum jika memenuhi syarat materiil dan formil, yaitu:<sup>14</sup> **syarat materiil:** harta kekayaan yang dipisahkan, terpisah dari harta kekayaan anggotanya, tujuan tertentu (bisa idiil/ komersial), punya hak dan kewajiban sendiri sebagai subjek hukum (dapat dituntut atau menuntut), punya organisasi teratur, tercermin dari AD/RT. **Syarat Formal** adalah syarat-syarat yang harus dipenuhi dengan permohonan untuk mendapatkan statusnya sebagai badan hukum, biasanya diatur dalam peraturan yang mengatur tentang badan hukum yang bersangkutan.

Dalam ilmu hukum dikenal berbagai teori tentang suatu badan hukum yang menyebabkan eksistensinya terpisah dari para anggota/pemegang sahamnya dengan berbagai konsekuensi yuridis dari

---

<sup>13</sup> **Ali Rido**, *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*, Alumni, Bandung, 1981, hlm. 56.

<sup>14</sup> **Handri Raharjo**, *Hukum Perusahaan*, Pustaka Yustisia, Cetakan Pertama, , Yogyakarta, 2009, hlm. 25.

keterpisahan tersebut<sup>15</sup>. Pengakuan prinsip keterpisahan tanggung jawab antara perusahaan selaku badan hukum dan pemegang saham sebagai pribadi sudah merupakan hal yang berlaku secara umum dalam sistem hukum manapun di dunia ini. Dalam sistem hukum Indonesia hal tersebut diakui secara tegas oleh UU No 40 Tahun 2007 tentang PT di dalam Pasal 3 ayat (1), bahwa pemegang saham perseroan tidak bertanggungjawab secara pribadi atas perikatan yang dibuat atas nama Perseroan dan tidak bertanggungjawab atas kerugian Perseroan melebihi saham yang dimiliki.

Penyertaan modal pemerintah pusat/daerah adalah pengalihan barang milik negara/daerah yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/ saham negara/daerah pada BUMN, BUMD, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara (PP No. 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah Pasal 1 angka (19)).

Jika ketentuan dan syarat modal/ kekayaan/ aset suatu badan hukum harus terpisahkan dari pendiri ataupun sekutunya, maka dengan dipisahkannya kekayaan negara sebagai penyertaan modal pada BUMN sebagai kekayaan yang dipisahkan pengelolaannya dari sistem APBN, maka secara otomatis modal/ kekayaan negara tersebut menjadi “lepas/ tidak terikat/ putus” dengan APBN. Sehingga dengan demikian, ketika harta kekayaan negara itu dimasukkan ataupun disetor ke dalam BUMN mengakibatkan

---

<sup>15</sup> **Munir Fuadi**, *Doktrin-doktrin Modern Dalam Corporate Law dan Eksistensinya Dalam Hukum Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Cetakan Ketiga, Bandung, 2014, hlm. 3.

beralihnya hak kepemilikan negara atas kekayaan yang telah dipisahkan tersebut menjadi hak BUMN persero. Dan oleh karena pengelolaan harta kekayaan yang dipisahkan tersebut sudah tidak lagi mengikuti sistem APBN, maka dengan jelas dan tegas dapat dikatakan bahwa, harta kekayaan yang dipisahkan tersebut bukanlah milik negara lagi. Maka hak pemerintah/negara pada BUMN berbadan hukum persero terbatas hanya sebatas kepemilikan atas saham saja. Hal ini sejalan dengan teori badan hukum diatas, bahwa salah satu karakteristik badan hukum adalah memiliki harta kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan pendiri maupun pengurusnya.

#### **4. Pengawasan DPR**

DPR mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Yang diatur dalam Pasal 20A UUD 1945:

##### **Fungsi Anggaran:**

- 1) Memberikan persetujuan atas RUU tentang APBN ( yang diajukan Presiden);
- 2) Memperhatikan pertimbangan DPD atas RUU tentang APBN dan RUU terkait pajak, pendidikan dan agama;
- 3) Menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;
- 4) Memberikan persetujuan terhadap pemindah-tanganan aset negara maupun terhadap perjanjian yang berdampak luas bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara.

##### **Fungsi Pengawasan:**

- 1) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, APBN dan kebijakan pemerintah;
- 2) Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD (terkait pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan SDA dan SDE lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama).

BUMN merupakan perusahaan negara yang pada satu titik terikat pada ketentuan-ketentuan pemerintahan di bidang hukum publik, di sisi lain terikat pada ketentuan-ketentuan korporat di bidang hukum privat<sup>16</sup>. Hal ini disebabkan modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Pemisahan kekayaan negara pada BUMN harus dipandang bahwa negara masih memiliki hubungan sebagai pemegang saham dalam BUMN. Ketika negara memisahkan kekayaan pada BUMN, pada mulanya negara memiliki hak dan kewajiban terhadap sejumlah dana yang dimilikinya. Ketika dana tersebut dipisahkan untuk ditempatkan sebagai modal pada perseroan, hak dan kewajiban terhadap dana tersebut bertransformasi menjadi hak dan kewajiban yang tertuang dalam kepemilikan saham sebagai konsekuensi dari dibentuknya subjek hukum yang juga memiliki hak dan kewajiban tersendiri.<sup>17</sup>

Selain itu, dari segi tujuan pembentukannya, BUMN merupakan kepanjangan tangan negara untuk mengejawantahkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 untuk mencapai tujuan negara, yakni memajukan kesejahteraan umum untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Hal ini juga tercermin dalam maksud dan tujuan pendirian BUMN sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (2) UU BUMN. Salah satunya, BUMN dibentuk untuk menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak. Apalagi Pasal

---

<sup>16</sup> **Muhammad Djafar Saidi**, *Hukum Keuangan Negara*, Rajawali Press, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm. 6-7.

<sup>17</sup> **Merdiansa Papatungan**, *Diskursus Kewenangan Audit BPK terhadap Keuangan BUMN (Perseroan) Pasaca Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013*, *Mimbar Hukum*, Volume 29, Nomor 3, Fakultas Hukum UGM, 2017, hlm. 438.



66 ayat (1) dan (2) mengamanatkan bahwa pemerintah dapat memberikan penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum dengan tetap memperhatikan maksud dan tujuan kegiatan BUMN, yang harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan RUPS/Menteri BUMN.

Di sisi lain, BUMN juga dipahami menyelenggarakan bidang usahanya berdasarkan prinsip-prinsip perseroan terbatas, sebagaimana diatur dalam Pasal 11 UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN. Hal ini juga tergambar di dalam maksud dan tujuan pembentukan BUMN, diantaranya untuk memberikan sumbangan pada perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya serta untuk mengejar keuntungan.

Memaknai Pasal 20A ayat (1) dan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 yang dikatakan sebagai landasan DPR dan BPK untuk mengawasi BUMN yang dimana meletakkan peran DPR dan BPK terhadap BUMN. Tindakan pemerintahan yang melekat pada BUMN dapat dilihat dari prespektif pengelolaan keuangan negara, sebagaimana diatur dalam UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan negara. Pasal 4 ayat (1) dan (2) UU BUMN menyebutkan bahwa modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Penyertaan modal tersebut dapat berasal dari APBN, kapitalisasi cadangan, dan sumber lainnya. Dalam penjelasan Pasal 4 ayat (1) UU BUMN disebutkan bahwa 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, tetapi pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.

Berdasarkan pemaparan pasal tersebut, maka *government action* muncul ketika pemerintah hendak melakukan penyertaan modal negara ke dalam BUMN melalui mekanisme APBN. Disinilah kemudian DPR menjalankan fungsi pengawasan dan fungsi anggaran yang bersandarkan pada Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan “DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan”, sebagaimana dikemukakan oleh MK dalam Putusan Nomor 12/PUU-XVI/2018 dan Putusan Nomor 14/PUU-XVI/218<sup>18</sup>.

Pada saat pemerintah mengajukan RUU APBN yang berkenaan dengan penyertaan modal BUMN, DPR menjalankan fungsi *Check and balances* untuk mempertanyakan pengelolaan keuangan negara yang dialokasikan untuk BUMN, baik untuk mendirikan maupun menambah modal BUMN. Dalam hal ini DPR dapat menyetujui atau tidak menyetujui rancangan yang disampaikan pemerintah. Kedudukan DPR dalam hal pembahasan RUU APBN bersama pemerintah. Hal ini dilakukan untuk memastikan bahwa undang-undang APBN nantinya dapat dilaksanakan secara tepat dan efisien.

*Government action* lainnya yang dapat dijadikan objek pengawasan DPR adalah pembentukan aturan-aturan hukum mengenai BUMN secara

---

<sup>18</sup> Refly Harun, *Badan Usaha....., Op.Cit.*, hlm. 64.

umum dan garis-garis kebijakan pemerintah tentang BUMN dan pelaksanaannya. Fungsi *controlling* yang dilakukan DPR sama seperti yang dipaparkan pada paragraf sebelumnya dan pada Putusan MK No. 12/PUU-XVI/2018 dan Putusan MK No. 14/PUU-XVI/2018. Dengan demikian, apa yang diputuskan oleh MK pada dasarnya sudah tepat. Fungsi pengawasan DPR tetap diperlukan, tetapi ditempatkan pada hal-hal yang berkenaan dengan *government action* dalam pengelolaan BUMN<sup>19</sup>.

Dalam praktek antara *government action* dan *corporate action* bercampur baur dalam batas yang kabur. Menurut Refly Harun, semua tindakan negara (kementerian atau menteri BUMN) di luar RUPS harus dipandang sebagai *government action* sehingga tetap menjadi objek pengawasan DPR. Namun, pengawasan tersebut tidak langsung ke BUMN, melainkan tetap kepada pemerintah (menteri BUMN). Seharusnya tidak boleh ada pengawasan DPR langsung terhadap BUMN. Pengawasan BUMN dilakukan secara tidak langsung, yaitu pengawasan tindakan-tindakan pemerintahan yang dilakukan pemerintah terhadap BUMN.<sup>20</sup>

Demikian pula pada pengawasan yang dilakukan oleh BPK sebagaimana ditegaskan MK dalam Putusan Nomor 62/PUU-XI/2013. Berdasarkan Pasal 71 ayat (2) UU BUMN, pada dasarnya telah jelas ditetapkan bahwa BPK berwenang melakukan pemeriksaan terhadap BUMN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemeriksaan tersebut tunduk pada UU BPK dan UU Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan

---

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 65. Pendapat ini sering dikemukakan Oleh Refly Harun dalam berbagai seminar atau kegiatan terkait BUMN.

Pengelolaan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Sesuai dengan Pasal 3 ayat (1) Uu no. 15 tahun 2006, pemeriksaan pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 UU Keuangan Negara, yang juga meliputi kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN<sup>21</sup>.

Selain itu, Pasal 6 ayat (1) UU BPK menyatakan, 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 (BLU), BUMD, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa BPK juga memiliki wewenang untuk mengawasi BUMN.

Namun demikian, sampai mana batasan pemeriksaan BPK terhadap BUMN, mengingat BUMN, terutama BUMN persero, separuhnya badan hukum privat yang terikat pada prinsip-prinsip pengelolaan perseroan terbatas. Melihat Pasal 6 ayat (3) UU BPK, pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Karena BUMN seharusnya tidak tunduk kepada pemeriksaan yang didasarkan pada pemeriksaan dan pengelolaan tanggung jawab keuangan negara pada instansi pemerintahan<sup>22</sup>, melainkan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang perseroan terbatas, sebagaimana dikemukakan Hakim Harjono dalam *dissenting opinion* Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013.

---

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Lihat Pasal 6 ayat (2) UU BPK yang berbunyi: “Pelaksanaan pemeriksaan BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan berdasarkan undang-undang tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara”.

Selain itu, sebagaimana dikemukakan MK dalam Putusan Nomor 62/PUU-XI/2013, MK juga menegaskan bahwa paradigma pengawasan negara harus berubah, tidak lagi berdasarkan paradigma pengelolaan kekayaan negara dalam penyelenggaraan pemerintahan (*government judgement rules*), melainkan berdasarkan paradigma usaha (*business judgement rules*). Sebab, kekayaan negara telah bertransformasi menjadi modal usaha BUMN atau BUMD dan pengelolaannya tunduk pada paradigma usaha (*business judgement rules*) dan *good corporate governance* (GCG)<sup>23</sup>.

Pemahaman tentang konsep *business judgement rules* tidak bisa dilepaskan dari pemahaman mengenai GCG yang menjadi konsep mendasar dalam pengelolaan perseroan, termasuk BUMN:<sup>24</sup>

*“Corporate governance oleh Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) diartikan sebagai berikut: “Corporate governance involves a set of relationships between a company ‘s management, its board, its shareholders, and other stakeholders<sup>25</sup>. Corporate governance also provides the structure though which the objectives of the company are set, and the means of attaining those objectives and monitoring performance are determined”*

(tata kelola perusahaan mencakup seperangkat hubungan di antara pengelolaan suatu perusahaan, organ perusahaan, pemegang saham,

---

<sup>23</sup> Lihat Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013, hlm. 233.

<sup>24</sup> **Helmi Kasim**, “Memikirkan Kembali Pengawasan Badan Usaha Milik Negara Berdasarkan *Business Judgement Rules*”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 14, Nomor 2, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2017, hlm. 452.

<sup>25</sup> Stakeholder merupakan pihak yang memiliki kepentingan terhadap korporasi seperti pemegang saham. Karyawan, pemasok, nasabah, dan kreditur.

dan pemangku kepentingan lainnya. Tata kelola perusahaan juga meliputi struktur terkait bagaimana lainnya. Tata kelola perusahaan juga meliputi struktur terkait bagaimana tujuan-tujuan dari perusahaan ditetapkan dan sarana untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut serta bagaimana pengawasan kinerja ditentukan)<sup>26</sup>.

Sreeti Raut mencoba mendefinisikan *corporate government* secara lebih luas, yaitu:<sup>27</sup>

*“corporate governance is the set of processes, customs, policies, laws, and institutions affecting the way a corporation (or company) is directed, administered or controlled. Corporate governance also includes the relationship among the many stakeholders involved and the goals for which the corporation is governed. In contemporary business corporations, the main external stakeholder groups are shareholders, debt holders, trade creditors, suppliers, customers and communities affected by the corporation’s activities. Internal stakeholders are the board of directors, executives, and other employees”*

(tata kelola perusahaan adalah seperangkat proses, kebiasaan, kebijakan, hukum, dan institusi yang mempengaruhi cara suatu perusahaan diarahkan, diselenggarakan, atau dikendalikan. Tata kelola perusahaan juga mencakup hubungan antara pemangku kepentingan yang terlibat dan tujuan yang mengendalikan korporasi. Pada perusahaan bisnis kontemporer, kelompok pemangku kepentingan eksternal yang utama adalah pemegang saham, pemegang utang, kreditor perdagangan, pemasok, pelanggan, dan masyarakat yang terkena dampak aktivitas korporasi. Pemangku kepentingan internal adalah dewan direksi, eksekutif, dan pegawai lainnya).

Sementara itu, BJR merupakan salah satu turunan dari prinsip GCG, yakni *the responsibilities of the board* (tanggung jawab direksi). Salah satu aspek dari tanggungjawab direksi adalah *“Board members should act on a fully*

---

<sup>26</sup> Menurut data dari OECD, Negara-negara pertama mendirikan OECD dan menjadi anggota diantaranya Austria, Belgia, Kanada, Denmark, Prancis, Jerman, Yunani, dan Amerika Serikat. Kemudian selanjutnya berkembang dengan bergabungnya Negara-negara sebagai berikut: Jepang (28 April 1964), Finlandia (28 Januari 1969), Australia (7 Juni 1971), Selandia Baru (29 Mei 1973), Meksiko (18 Mei 1994), Korea (12 Desember 1996), Sri Republika Slovikia (14 Desember 2000).

<sup>27</sup> World Bank, Preface to the world Bank Publication Corporate Governance: A Framework for Implementation, “Makalah disampaikan pada acara Publication Corporate Governance: A Framework for Implementation, 20 September 1999, diakses di [http://egeg/egemain/html\\_en/index](http://egeg/egemain/html_en/index), diakses tanggal 8 Januari 2020.

*informend basis, in good faith , with due diligence and care, and in the best interest of the company and shareholders”* (Anggota direksi harus bertindak atas dasar informasi yang lengkap, dengan iktikad baik, dengan uji tuntas dan kepedulian, dan berdasarkan kepentingan perusahaan dan pemegang saham)<sup>28</sup>.

Secara lebih khusus lagi, OECD juga merumuskan *responsibilities of the boards of state-owned enterprises/ SOE* (tanggungjawab direksi perusahaan negara), salah satunya, yaitu<sup>29</sup>:

*“The boards of SOEs should be assigned a clear mandate and ultimate responsibility for the enterprise’s performance. The role of SOE boards should be clearly defined in legislation, preferably according to company law. The board should be fully accountable to be owners, act in the best interest of the enterprise and treat all shareholders equitably”*.

(Dewan direksi perusahaan negara/BUMN harus ditugaskan dengan mandat yang jelas dan tanggungjawab utama untuk kinerja perusahaan. Peran dewan direksi perusahaan negara harus secara gamblang ditetapkan dalam undang-undang, baiknya berdasarkan hukum perusahaan. Dewan direksi harus sepenuhnya bertanggungjawab kepada pemilik perusahaan, bertindak untuk kepentingan perusahaan dan memperlakukan semua pemegang saham secara adil).

Menurut *Bayless Manning*, hakikat BJR bahwa apabila direksi telah mengambil keputusan dengan hati-hati dan berdasarkan iktikad baik, keputusannya dianggap sebagai keputusan bisnis (*business judgement*) dan direksi tidak dapat dimintai pertanggungjawaban meskipun bila keputusan tersebut menimbulkan kerugian perseroan<sup>30</sup>. Lebih lanjut , menurut Manning setidaknya terdapat tiga unsur BJR, yaitu loyalitas (*loyally*), kepedulian

---

<sup>28</sup> OECD, *OECD Principles of Corporate Governane*, France: OECD Publication Services, 2004, hlm. 11.

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm. 26.

<sup>30</sup> **Helmi Kasim**, *Op., Cit.*, hlm. 455.

terhadap perseroan (*duty of care*). Dan penentuan tujuan perseroan yang rasional (*rational business purpose*).<sup>31</sup>

Prinsip ini pada dasarnya telah ditegaskan MK dalam Putusan Nomor 62/PUU-XI/2013 terkait dengan paradigma bagaimana seharusnya BUMN diawasi oleh negara. Pada UU BUMN, konsep BJR telah diatur dalam pasal 5 ayat (2) dan (3) yang berbunyi sebagai berikut:

- 2) Direksi bertanggung jawab penuh atas pengurusan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN serta mewakili BUMN baik di dalam maupun di luar pengadilan.
- 3) Dalam melaksanakan tugasnya, anggota direksi harus mematuhi anggaran dasar BUMN dan peraturan perundang-undangan serta wajib melaksanakan prinsip-prinsip profesionalitas, efisiensi, transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, serta kewajaran.

Adapun penjelasan Pasal 5 ayat (3) UU BUMN mengungkapkan bahwa direksi selaku organ BUMN yang ditugasi melakukan pengurusan tunduk pada semua peraturan yang berlaku terhadap BUMN dan tetap berpegang pada penerapan prinsip-prinsip *good corporate governance* yang meliputi<sup>32</sup>:

- a. Transparansi, yaitu keterbukaan dalam melaksanakan proses pengambilan keputusan dan keterbukaan dalam mengungkapkan informasi material dan relevan mengenai perusahaan;
- b. Kemandirian, yaitu keadaan saat perusahaan dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak mana pun yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat;

---

<sup>31</sup> **Sutan Remi Syahdeini**, *Peranan Fungsi Pengawasan Bagi Pelaksanaan Good Corporate Governance*, "Reformasi Hukum di Indonesia Sebuah Keniscayaan", Editor RM Talib Puspokusumo, tim pakar Hukum Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2000, hlm. 84.

<sup>32</sup> **Mishardi Wilamarta**, *Hak Pemegang Saham Minoritas dalam Kerangka Good Corporate Governance*, UI Pres, Jakarta, 2002, hlm. 71



- c. Akuntabilitas, yaitu kejelasan fungsi, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban organ sehingga pengelolaan perusahaan terlaksana secara aktif;
- d. Pertanggungjawaban, yaitu kesesuaian di dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat;
- e. Kewajaran, yaitu kesesuaian di dalam pengelolaan perusahaan terhadap peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip korporasi yang sehat.

Apabila anggota direksi telah menjalankan pengelolaan BUMN berdasarkan prinsip-prinsip GCG sebagaimana tersebut di atas, prinsip BJR memberikan jaminan perlindungan kepada anggota direksi agar tidak dapat dikenakan pertanggungjawaban jika terdapat kerugian terhadap keuangan BUMN. Hal ini telah dijamin dalam UU Perseroan Terbatas, khususnya Pasal 97 ayat (5), selama direksi dapat membuktikan:

- a. Kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya;
- b. Telah melakukan pengurusan dengan iktikad 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.

Prinsip GCG dan BJR merupakan prinsip-prinsip penting yang harus dipegang BPK atau penegak hukum ketika melakukan pengawasan terhadap pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan BUMN. Sebab, pengelolaan keuangan BUMN tidak lagi berdasarkan pada perspektif *government judgement rules*, melainkan *business judgement rules*.

Selanjutnya, berkenaan dengan bidang-bidang yang dipersoalkan oleh para pemohon dalam perkara Nomor 12/PUU-XVI/2018, sebagaimana

tertuang dalam Pasal 14 ayat (3) UU Keuangan Negara, siapa yang berhak mengawasi BUMN ketika menjalankan tindakan-tindakan tersebut. Adapun tindakan yang dimaksud adalah sebagai berikut:

- a. Perubahan jumlah modal
- b. Perubahan anggaran dasar
- c. Rencana penggunaan laba
- d. Penggabungan, peleburan, pengambil alihan, pemisahan, serta pembubaran persero
- e. Investasi dan pembiayaan jangka panjang
- f. Kerjasama persero
- g. Pembentukan anak perusahaan atau penyertaan
- h. Pengalihan aktiva

Untuk menafsirkan pasal tersebut harus pula membaca Pasal 14 UU Keuangan Negara secara keseluruhan. Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) UU Keuangan Negara berbunyi:

- 1) Menteri bertindak selaku RUPS dalam hal seluruh saham persero dimiliki negara dan bertindak selaku pemegang saham pada persero dan perseroan terbatas dalam hal tidak seluruh sahamnya dimiliki negara.
- 2) Menteri dapat memberikan kuasa dengan hak substitusi kepada perorangan atau badan hukum untuk mewakilinya dalam RUPS.

Setelah membaca pasal tersebut secara lengkap, terlihat bahwa tindakan-tindakan yang dimaksudkan merupakan tindakan yang harus mendapat keputusan menteri BUMN terlebih dahulu apabila yang bertindak sebagai RUPS adalah perorangan atau badan hukum yang mewakili menteri BUMN dalam RUPS. Satu hal yang perlu ditekankan tindakan-tindakan atau persetujuan-persetujuan yang diambil dalam RUPS sebagai organ yang memegang kekuasaan tertinggi dalam perseroan tergolong sebagai *corporate action*. RUPS memegang wewenang yang bersifat residual, dalam

arti memiliki kewenangan yang tidak diberikan kepada direksi atau dewan komisaris<sup>33</sup>. Dalam RUPS, diambil keputusan-keputusan terkait dengan pengelolaan keorganisasian dan bisnis suatu BUMN, misalkan:

- a. Pengangkatan dan pemberhentian direksi (Pasal 15 ayat 1)
- b. Pengesahan rencana-rencana jangka panjang yang merupakan rencana strategis yang memuat sasaran dan tujuan persero yang hendak dicapai dalam jangka waktu 5 tahun (Pasal 21 ayat 2)
- c. Pengesahan rencana-rencana kerja dan anggaran perusahaan yang disampaikan direksi (Pasal 22 ayat 2)
- d. Pengesahan laporan tahunan (Pasal 23 ayat 1)
- e. Pengangkatan dan pemberhentian komisaris (Pasal 27 ayat 1)
- f. Memutuskan tindakan pengurusan persero yang dapat dilakukan oleh komisaris dalam keadaan tertentu untuk jangka waktu tertentu (Pasal 32 ayat 1)
- g. Memberikan persetujuan terhadap penugasan khusus kepada BUMN untuk menyelenggarakan fungsi kemanfaatan umum yang dilakukan oleh pemerintah (Pasal 66 ayat 2).

Karena telah masuk ke dalam ranah pengelolaan korporasi, DPR tidak dapat melakukan pengawasan secara langsung. Apalagi, di dalam Pasal 91 UU BUMN telah menyatakan tidak boleh ada intervensi dari pihak manapun selain organ BUMN dalam pengurusan BUMN, termasuk pengawasan eksternal dari DPR yang merupakan lembaga politik kepada BUMN dalam menjalankan bisnisnya.

Karena telah masuk ke dalam ranah pengelolaan korporasi, maka DPR tidak dapat melakukan pengawasan secara langsung. Mengingat di dalam Pasal 91 UU BUMN berbunyi: “*selain organ BUMN, pihak lain mana pun dilarang ikut campur tangan dalam pengawasan BUMN*”. Penjelasan pasal

---

<sup>33</sup> Refly Harun, *Badan Usaha....., Op.Cit.*, hlm. 71.

ini menyatakan<sup>34</sup>: “supaya direksi dapat melaksanakan tugasnya secara mandiri, pihak-pihak luar mana pun, selain organ BUMN, tidak diperbolehkan ikut campur tangan terhadap pengurusan BUMN. Termasuk dalam pengertian campur tangan adalah tindakan atau arahan yang secara langsung memberi pengaruh terhadap tindakan pengurusan BUMN atau terhadap pengambilan keputusan oleh direksi. Ketentuan ini dimaksudkan untuk mempertegas kemandirian BUMN sebagai badan usaha agar dapat dikelola secara profesional, sehingga dapat berkembang dengan baik sesuai dengan tujuan usahanya. Hal ini berlaku pula bagi departemen dan instansi pemerintah lainnya. Karena kebutuhan dana departemen dan instansi pemerintah lainnya telah diatur dan ditetapkan secara tersendiri, departemen dengan segala bentuk pengeluaran. Sebaliknya, BUMN tidak dibenarkan membiayai keperluan pengeluaran departemen dan instansi pemerintah dalam pembukuan”.

Sebagaimana korporasi pada umumnya, BUMN memiliki organ pengawas internal dan memberikan nasehat kepada direksi dalam menjalankan kegiatan pengurusan BUMN, baik mengenai BUMN maupun usaha BUMN, yaitu komisaris untuk BUMN persero dan dewan pengawas untuk BUMN perum. Komisaris dan dewan pengawas bertanggungjawab penuh atas pengawasan BUMN untuk kepentingan dan tujuan BUMN. Dalam melaksanakan tugas tersebut, komisaris dan dewan pengawas harus mematuhi anggaran dasar BUMN dan ketentuan peraturan perundang-

---

<sup>34</sup> Penjelasan tentang Pasal 91 UU No 19 Tahun 2003 tentang BUMN.

undangan serta wajib melaksanakan prinsip-prinsip profesionalitas, efisiensi, transparansi, kemandirian, akuntabilitas, pertanggungjawaban, serta kewajaran<sup>35</sup>.

Wewenang yang dimiliki oleh komisaris dalam rangka mengawasi BUMN berdasarkan UU Perseroan Terbatas sebagai berikut<sup>36</sup>:

- a. Memberikan persetujuan pelaksanaan keputusan RUPS tentang pembelian kembali saham atau pengalihannya (Pasal 38 ayat 1 dan Pasal 39 ayat 1)
- b. Memberikan persetujuan pelaksanaan keputusan RUPS tentang penambahan modal perseroan (Pasal 41)
- c. Memberikan persetujuan terhadap penentuan rencana kerja dalam anggaran dasar yang disampaikan direksi (Pasal 64 ayat 2)
- d. Menetapkan besarnya gaji dan tunjangan anggota direksi apabila dilimpahkan dari RUPS (Pasal 96)
- e. Memberikan persetujuan atau bantuan kepada direksi dalam melakukan perbuatan hukum tertentu apabila ditetapkan di dalam anggaran dasar (Pasal 117 ayat 1)
- f. Melakukan tindakan pengurusan perseroan dalam keadaan tertentu untuk jangka waktu tertentu berdasarkan anggaran dasar atau keputusan RUPS (Pasal 118 ayat 1)
- g. Membentuk komite dalam rangka menjalankan tugas pengawasan (Pasal 121)

Setiap anggota komisaris wajib dengan iktikad baik, kehati-hatian, dan bertanggungjawab dalam menjalankan tugas pengawasan dan pemberian nasihat kepada direksi untuk kepentingan perseroan dan sesuai dengan maksud pribadi atas kerugian perseroan apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai menjalankan tugasnya serta berlaku tanggungjawab renteng.

---

<sup>35</sup> Budi Agus Riswandi, *Good Corporate Governance Di BUMN*, Total Media, Yogyakarta, 2008, hlm. 38.

<sup>36</sup> Bagian keenam dan penjelasan UU BUMN

Namun demikian, komisaris tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian persero apabila dapat menimbulkan<sup>37</sup>:

- a. Telah melakukan pengawasan dengan iktikad 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.

Selain kewenangan sebagaimana telah disebutkan, komisaris juga memiliki kewajiban, diantaranya<sup>38</sup>:

- a. Membuat risalah rapat dewan komisaris dan menyimpan salinannya;
- b. Melaporkan kepada perseroan mengenai kepemilikan sahamnya dan/atau keluarganya pada perseroan tersebut dan perseroan lain, dan;
- c. Memberikan laporan tentang tugas pengawasan yang telah dilakukan selama tahun buku yang baru lampau kepada RUPS.

Selain komisaris dan dewan pengawas, pada BUMN juga dibentuk satuan pengawasan intern yang merupakan aparat pengawas intern perusahaan yang dipimpin oleh seorang kepala yang bertanggungjawab kepada direktur utama. Satuan pengawasan intern dibentuk untuk membantu direktur utama dalam melaksanakan pemeriksaan intern keuangan dan pemeriksaan operasional BUMN serta menilai pengendalian, pengelolaan, dana pelaksanaannya pada BUMN yang bersangkutan serta memberikan saran-saran perbaikannya. Oleh karena satuan pengawasan intern bertugas

---

<sup>37</sup> Pasal 114 ayat (5) UU Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas (PT).

<sup>38</sup> Pasal 116 UU Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas (PT).

untuk membantu direktur utama, pertanggungjawabannya diberikan kepada direktur utama.

BUMN juga memiliki komite audit yang wajib dibentuk oleh komisaris dan dewan pengawas yang berfungsi membantu komisaris dan dewan pengawas dalam melaksanakan tugasnya. Komite audit bertugas menilai pelaksanaan kegiatan dan hasil audit yang dilakukan baik oleh satuan pengawasan intern maupun auditor eksternal, memberikan rekomendasi mengenai penyempurnaan sistem pengendalian manajemen dan pelaksanaannya, memastikan telah terdapat prosedur *review* yang memuaskan terhadap segala informasi yang dikeluarkan BUMN, mengidentifikasi hal-hal yang memerlukan perhatian komisaris dan pengawas, serta tugas-tugas komisaris dan dewan pengawas lainnya<sup>39</sup>.

Komite audit tersebut bertanggungjawab kepada komisaris atau dewan pengawas. Ketua komite audit adalah anggota komisaris independen yang diangkat oleh komisaris. Selain komite audit, dapat pula dibentuk komite lain yang ditetapkan menteri (BUMN), diantaranya komite remunerasi dan komite nominasi.

Selain pengawasan internal, BUMN juga terikat pada pemeriksaan eksternal, yaitu pemeriksaan laporan keuangan perusahaan yang dilakukan auditor eksternal yang ditetapkan RUPS untuk persero dan oleh menteri BUMN untuk perum. Pemeriksaan laporan keuangan (*financial audit*) perusahaan dimaksudkan untuk memperoleh opini auditor atas kewajaran

---

<sup>39</sup> Refly Harun, *Badan Usaha....., Op.Cit.*, hlm. 74.

laporan keuangan dan perhitungan tahunan perusahaan yang bersangkutan. Opini auditor atas laporan keuangan dan perhitungan tahunan dimaksud diperlukan oleh pemegang saham/menteri BUMN antara lain dalam rangka pemberian *acquit et decharge* direksi dan komisaris/ dewan pengawas perusahaan.

Sejalan dengan UU Perseroan Terbatas dan UU Pasar Modal, pemeriksaan laporan keuangan dan perhitungan tahunan perseroan terbatas dilakukan oleh akuntan publik. BPK juga memberikan wewenang untuk melakukan pemeriksaan terhadap BUMN sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang wewenangnya juga telah ditegaskan kembali oleh MK dalam Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013.

Mencermati ketentuan UU BUMN dan UU Perseroan Terbatas, dapat disimpulkan bahwa pengaturan tentang pengawasan penyelenggaraan korporasi dan pengelolaan keuangan BUMN telah kokoh. Pengawasan pun tidak hanya didasarkan pada pengawasan internal oleh komisaris dan dewan pengawas serta komite-komite yang dibentuk, melainkan juga terdapat pemeriksaan secara eksternal yang dilakukan oleh kantor akuntan publik dan BPK.

Dapat disimpulkan bahwa di dalam hukum bisnis pengawasan pengelolaan BUMN oleh DPR pada dasarnya dapat melakukan pengawasan tapi tidak secara langsung. Sebab, BUMN telah memiliki lembaga pengawasan yang mampu menjunjung tinggi prinsip-prinsip independensi



dan profesionalitas untuk melakukan pengawasan dan memberikan nasihat terhadap pengelolaan perusahaan dan bisnis perusahaan berdasarkan koridor UU BUMN, UU PT dan Anggaran Dasar Perusahaan. Dan tidak ada kewenangan DPR untuk mengawasi BUMN secara langsung karena DPR mengawasi pemerintah. Di saat ketika dilakukan RAPST dengan pemerintah c.q Kementrian BUMN pada dasarnya membawa BUMN. Dan disinilah seolah BUMN diawasi oleh DPR. Namun, dapat dikatakan bahwa DPR tidak bisa secara langsung mengawasi BUMN.

Sedangkan dalam hukum tata negara pengawasan BUMN oleh DPR dapat dilakukan pengawasan. Namun, hanya sampai dengan RUU APBN, tidak secara langsung ke BUMN. Konsekuensi keuangan BUMN yang dipisahkan termasuk keuangan negara tidak hanya terkait tentang audit saja, namun juga untuk menghindari dari adanya tindak pidana korupsi (tipikor), pertanggungjawaban direksi yang kaitannya dengan tanggungjawab korporasi (*fiduciary duty*). Dan tidak dapat secara langsung mengawasi keuangan negara yang sudah masuk ke dalam BUMN atau korporasi.

**BAB IV**

**IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI TERHADAP  
PENGAWASAN BUMN OLEH DPR DILIHAT DARI HUKUM BISNIS  
DAN HUKUM TATA NEGARA**

**A. Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi**

**a) Kekayaan BUMN berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi  
Nomor 48/PUU-XI/2013**

Putusan MK *a quo* merupakan pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Pemohon mempersoalkan keberlakuan Pasal 2 huruf g dan i UU Keuangan Negara, yang berbunyi<sup>1</sup>: “kekayaan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi: (g) *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/ perusahaan daerah; (i) kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah*”.

Pasal tersebut dianggap inkonstitusional oleh Pemohon karena memperluas tafsir keuangan negara dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 dengan meliputi keuangan perusahaan negara/perusahaan daerah serta perusahaan lain yang berbadan hukum dan menggunakan fasilitas yang

---

<sup>1</sup> Lihat Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013, hlm. 35.

diberikan pemerintah. Adapun Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 berbunyi “*Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*”. Dengan adanya ketentuan tersebut terdapat hambatan bagi Pemohon dalam memperoleh alokasi dana penelitian dengan segera karena perlu mengacu pada ketentuan keuangan negara. Dengan demikian, upaya badan hukum privat, termasuk badan hukum pengelola perguruan tinggi, untuk mempercepat kegiatan untuk memajukan ilmu pengetahuan, teknologi, dan kebudayaan, sebagaimana dijamin dalam Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 dan upaya memajukan badan hukum untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negara secara umum menjadi terhalang<sup>2</sup>.

Pemohon menambahkan, perusahaan negara/perusahaan daerah dan badan hukum yang mendapatkan fasilitas negara sebagai bagian dari ruang lingkup keuangan negara menjadikan perusahaan dan badan hukum tersebut sebagai alat politik negara/daerah atau setidaknya diperlakukan secara sepihak dan dirugikan, sehingga perusahaan dan badan hukum tersebut cenderung distortif terhadap pasar dan protektif dalam memberikan penjelasan mengenai perseroan karena lebih memperhatikan kebutuhan dan tuntutan negara/daerah sehingga pendiri dan pemegang sahamnya. Yang lebih memprihatinkan, menurut

---

<sup>2</sup> Lihat Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013, hlm. 230.

Pemohon, terdapat perusahaan negara/daerah yang bukannya memberikan tambahan pada pendapatan negara/daerah, tetapi justru menambah beban belanja negara/daerah karena perusahaan tersebut tidak sehat. Untuk keberlanjutan kegiatan usahanya, negara/daerah menyisihkan tambahan modal yang dipisahkan dari anggaran negara/daerah melalui program rekapitalisasi secara simultan. Harusnya perusahaan negara/daerah diarahkan pada ekspansi pasar dengan menciptakan *good corporate governance*<sup>3</sup>.

Adanya Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara menimbulkan ketidakpastian fiskal (*fiscal uncertainty*). Pemohon menguraikan tiga aspek terkait, yaitu (1) tujuan keuangan negara yang belum tercapai (2) perencanaan yang tidak sinkron dengan penganggaran; dan (3) latar belakang keputusan keuangan negara dalam anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) kurang memiliki rasionalitas yang dapat dipertanggungjawabkan. Menurut Pemohon, banyaknya pengujian terhadap UU APBN merupakan bukti bahwa rasionalitas penganggaran masih jauh dari upaya mencapai tujuan bernegara.

Menjawab persoalan *a quo*, MK membukanya dengan mengajukan pertanyaan apakah cakupan pengertian keuangan negara pada Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara melampaui apa yang dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 dan menghambat badan hukum

---

<sup>3</sup> Lihat Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013, hlm. 18.

penyelenggara perguruan tinggi dalam melaksanakan fungsinya serta menciptakan ketidakpastian hukum. Untuk menjawab persoalan ini MK tidak hanya menyinggung Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 semata, melainkan pula Pasal 23C UUD 1945 yang berbunyi: “Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang”. Pasal tersebut berimplikasi pada terdapatnya “hal-hal mengenai keuangan negara”, yang secara konstitusional diperintahkan untuk “diatur dengan negara” yang secara konstitusional diperintahkan untuk “diatur dengan undang-undang”, sehingga wujud pengelolaan keuangan negara tidak hanya terbatas pada APBN. Demikian luasnya pengertian keuangan yang juga diturunkan dari konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) membuat perspektif pengelolaan keuangan negara tersebut dikelompokkan ke dalam subbidang pengelolaan fiskal. Subbidang pengelolaan moneter, dan subbidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Berdasarkan perspektif tersebut, subbidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan terikat pada ketentuan peraturan perundang-undangan tentang mekanisme pengelolaan keuangan negara oleh badan hukum yang mengelola bidang pendidikan ataupun bisnis terhadap cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 31, Pasal 32, dan Pasal 33 UUD 1945<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Lihat Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013, hlm. 228

Menurut MK, badan hukum milik negara perguruan tinggi (BHMN PT), BUMN, BUMD, atau nama lain atau lebih khusus lagi menyelenggarakan amanat konstitusional Pasal 31, Pasal 32, dan Pasal 33 UUD 1945 merupakan kepanjangan tangan dari negara dalam menjalankan sebagian dari fungsi negara untuk mencapai tujuan negara yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa atau memajukan kesejahteraan umum. Maka dari itu, modal badan hukum tersebut sebagian atau seluruhnya berasal dari keuangan negara. Menilik dari perspektif ini dan dari fungsinya, maka badan hukum tersebut tidak dapat sepenuhnya dianggap sebagai badan hukum privat.<sup>5</sup>

Berkenaan dengan dalil Pemohon tentang hambatan terhadap operasional lembaga pendidikan, MK berpendapat bahwa adanya ketentuan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara bertujuan supaya negara dapat mengawasi pengelolaan keuangan agar dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Konsekuensinya, BHMN PT atau badan lain yang menggunakan kekayaan negara haruslah tetap dapat diawasi sebagai bentuk pengelolaan keuangan negara yang baik dan akuntabel.

MK memahami bahwa paradigma pengelolaan keuangan dalam BHMN PT harus dibedakan dengan pengelolaan kekayaan negara yang menjadi tanggungjawab kementerian atau lembaga, meskipun pengelolaan keuangan negara dalam BHMN PT yang merupakan kepanjangan tangan

---

<sup>5</sup> Putusan MK Nomor 103/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi, hlm. 215-127.

negara harus diatur sesuai dengan paradigma pengelolaan keuangan dalam BHMN PT penyelenggara pendidikan tinggi. Selain itu, pada pokoknya, undang-undang telah menjamin otonomi penyelenggaraan pendidikan tinggi, tetapi tidak dapat dilepaskan dari tanggungjawab negara dalam mengendalikan operasionalnya dengan membuat batasan-batasan tertentu. Hal ini tidak berarti menghambat lembaga pendidikan dalam menyelenggarakan pendidikan dan dalam mengembangkan lembaga pendidikan tersebut. Secara keseluruhan, pengaturan Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara pun juga tidak menimbulkan ketidakpastian hukum<sup>6</sup>.

Berdasarkan *legal reasoning* tersebut, MK berkesimpulan bahwa Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara tidak bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), dan Pasal 28 ayat (1) UUD 1945 sebagaimana didalilkan oleh Pemohon. Dengan demikian., MK menolak Pemohon untuk seluruhnya.

**b) Kekayaan BUMN dan Pengawasan oleh BPK berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XI/2013**

Objek perkara *a quo* adalah UU No.17 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksaan Keuangan (UU BPK). Para Pemohon mempersoalkan keberlakuan pasal-pasal sebagai berikut:

---

<sup>6</sup> Lihat Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013, hlm. 229.

Frasa “termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah<sup>7</sup>” dalam **Pasal 2 huruf g UU No. 17 Tahun 2003**, yang selengkapnya berbunyi, “keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, 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*”: **Pasal 2 huruf i UU No. 17 Tahun 2003** yang berbunyi, “keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi: (i) *kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah*”;

Frasa “Badan Usaha Milik Negara” dalam **Pasal 6 ayat (1)<sup>8</sup>, Pasal 9 ayat (1) huruf b, dan Pasal 11 huruf a UU No. 15 Tahun 2006**, yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut: **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, **Badan Usaha Milik Negara**, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.”

**Pasal 9 ayat (1)**: “dalam melaksanakan tugasnya, BPK berwenang: b. meminta keterangan dan/ atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang, unit organisasi pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga

---

<sup>7</sup> Lihat Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013, hlm. 30

<sup>8</sup> Lihat Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013, hlm. 61.



negara lainnya, Bank Indonesia, **Badan Usaha Milik Negara**, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara”.

**Pasal 11 huruf a:** “BPK dapat memberikan: 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 pekerjaanya”<sup>9</sup>.

Frasa “BUMN/BUMD” dalam **Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) UU BPK**, yang selengkapanya berbunyi sebagai berikut: **Pasal 10 ayat (1) :** “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.”

**Pasal 10 ayat (3) :** “untuk menjamin pelaksanaan pembayaran ganti kerugian, BPK berwenang memantau: ....b. pelaksanaan pengenaan ganti kerugian negara/daerah kepada bendahara, pengelola **BUMN/BUMD**, dan lembaga atau badan lain yang menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara yang telah ditetapkan oleh BPK<sup>10</sup>.”

Pemohon mendalilkan seluruh Pasal tersebut bertentangan dengan **Pasal 23 ayat (1), Pasal 23E ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945** yang masing-masing menyatakan sebagai berikut: **Pasal 23 ayat**

<sup>9</sup> Lihat Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013, hlm. 26.

<sup>10</sup> Lihat Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013, hlm. 28

(1): “anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”<sup>11</sup>.

**Pasal 23E ayat (1):** “untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksaan Keuangan yang bebas dan mandiri”.

**Pasal 28D ayat (1):** “setiap orang berhak atas pengakuan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”

Alasan para Pemohon menguji Pasal 2 huruf g dan huruf i UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pada dasarnya serupa dengan alasan pada permohonan perkara Nomor 48/PUU-XI/2013. Objek yang dipersalahkan para Pemohon spesifiknya adalah BUMN, sedangkan dalam perkara Nomor 48/PUU-XI/2013 adalah BHMN PT. Para Pemohon mengutip Pasal 4 UU BUMN yang menyatakan, “Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan”. Penjelasan Pasal 4 UU BUMN menjelaskan lebih terang apa yang dimaksud dengan kekayaan negara yang dipisahkan, yaitu “pemisahan kekayaan negara dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat”. Selain itu,

---

<sup>11</sup> Lihat Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013, hlm. 29.

berlaku ketentuan tentang perseroan terbatas bagi BUMN dalam mengelola organisasinya<sup>12</sup>.

Disparitas, disharmonisasi, dan inkonsistensi kewenangan BPK dalam melaksanakan tugas dan fungsinya berdasarkan Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 dengan UU BPK yang menjangkau BUMN sebagai objek pemeriksaan, dapat mengakibatkan setiap kerugian bisnis yang timbul (*business loss*) pada BUMN diklasifikasikan sebagai kerugian negara (*state loss*). Padahal, risiko kerugian bisnis akan selalu melekat dalam setiap kegiatan bisnis BUMN. Aturan demikian, menurut Pemohon, telah menciptakan ketidakpastian hukum dan menghilangkan jaminan hukum bagi BUMN dalam mengelola dan mengurus BUMN guna mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam mencapai tujuan bernegara<sup>13</sup>.

Alasan-alasan para Pemohon, menurut MK, pelaksanaan BUMN, BUMD, atau nama lain sejenisnya harus dikaitkan dengan kerangka pemikiran yang didasarkan pada Pasal 33 UUD 1945, sehingga pemisahan kekayaan negara tidak dapat diartikan sebagai putusny kaitan dengan perusahaan negara. Pemisahan kekayaan tersebut dilakukan dalam rangka memudahkan pengelolaan usaha dalam rangka bisnis, sehingga BUMN, BUMD, atau nama lainnya dapat mengikuti perkembangan dan persaingan dunia usaha dan melakukan akumulasi

---

<sup>12</sup>Lihat Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013, hlm. 93.

<sup>13</sup> Lihat Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013, hlm. 28.

modal, yang memerlukan pengambilan keputusan dengan segera, tetapi tetap dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Pemikiran demikian MK landasi dengan menempatkan BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya sebagai: (i) badan usaha kepunyaan negara; (ii) fungsinya menjalankan usaha sebagai derivasi dari penguasaan negara atas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak serta sumber daya alam Indonesia; (iii) sebagian besar atau seluruh modal usaha berasal dari keuangan negara yang dipisahkan, dan (iv) untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berdasarkan pemikiran tersebut, perusahaan negara berbeda dengan badan hukum privat yang juga menyelenggarakan usaha di satu pihak dan berbeda pula dengan organ penyelenggara negara yang tidak menyelenggarakan usaha, seperti lembaga negara dan kementerian atau badan. Meskipun berbeda, berlaku pula pola pengawasan yang secara konstitusional merupakan fungsi DPR dan Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) dengan menggunakan prinsip pemeriksaan yang berbeda terhadap BUMN yang melakukan pengelolaan terhadap keuangan negara<sup>14</sup>.

Pertimbangan MK terhadap pengujian Pasal 2 huruf g dan huruf i UU Keuangan Negara merujuk pada Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013, secara *mutatis mutandis* berlaku sebagai pertimbangan dalam permohonan *a quo*. Sementara itu, terhadap wewenang BPK dan objek pemeriksaan BPK dalam Pasal 6 ayat (1) UU BPK dianggap *open legal*

---

<sup>14</sup> Lihat Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013, hlm. 230.

*policy* (kebijakan hukum terbuka) oleh MK karena merupakan derivasi dari Pasal 23E ayat (1) dan Pasal 23G ayat (2) UUD 1945. MK pun menambahkan, subjek hukum yang dapat menjadi objek pemeriksaan oleh BPK adalah semua lembaga yang mengelola keuangan negara, baik keuangan negara yang dikelola secara langsung maupun keuangan negara yang dipisahkan

Terkait dengan kewenangan BPK untuk memeriksa, menurut MK karena masih tetap sebagai keuangan negara dan BUMN atau BUMD sesungguhnya adalah milik negara dan juga merupakan kepanjangan tangan negara, maka tidak terdapat alasan bahwa BPK tidak berwenang lagi memeriksanya. Di sisi lain, supaya BUMN dan BUMD dapat berjalan lagi memeriksanya sesuai dengan prinsip *good corporate governance*, pengawasan internal, selain dewan komisaris atau dewan pengawas tetap relevan<sup>15</sup>.

Menurut MK, Pasal 9 ayat (1) UU BPK merupakan konsekuensi dari tugasnya, sebagaimana diatur dalam Pasal 6. Begitu pula Pasal 11 huruf a UU BPK, pendapat BPK merupakan produk dari produk dari proses pemeriksaan, sehingga norma tersebut sesungguhnya merupakan hal yang harus ada karena BPK memiliki kewenangan memeriksa. Demikian halnya dengan Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2), hal tersebut merupakan instruksi tindak lanjut dari kewenangan konstitusional BPK. Dengan demikian, dalil-dalil Pemohon dalam Pasal 6 ayat (1), Pasal 9

---

<sup>15</sup> Lihat Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013, hlm. 232.

ayat (1) huruf b, Pasal 11 huruf a, khususnya sepanjang frasa “Badan Usaha Milik Negara” serta Pasal 10 ayat (1) atau ayat (3) sepanjang kata “BUMN/ BUMD” UU BPK, tidak beralasan menurut hukum<sup>16</sup>.

Sebagai penutup pertimbangan, MK menguraikan bahwa terlepas dari permasalahan konstitusionalitas, kekayaan negara telah bertransformasi menjadi modal usaha BUMN atau BUMD dan pengelolaannya tunduk pada paradigma usaha (*business judgement rules*). Namun demikian, pemisahan kekayaan negara tersebut tidak menjadikan beralih kekayaan BUMN/BUMD yang terlepas dari kekayaan negara. Sebab, dari perspektif transaksi yang terjadi, hanya pemisahan yang tidak dapat dikonstruksikan sebagai pengalihan kepemilikan, sehingga tetap sebagai kekayaan negara. Dengan demikian, kewenangan negara di bidang pengawasan tetap berlaku. Meskipun demikian, MK menegaskan paradigma pengawasan negara harus berubah, tidak lagi berdasarkan paradigma pengelolaan kekayaan negara dalam menyelenggarakan pemerintahan (*goverment judgement rules*), melainkan berdasarkan paradigma usaha (*business judgement rules*)<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Lihat Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013, hlm. 232.

<sup>17</sup> Lihat Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013, hlm. 233.

**c) Pengawasan BUMN oleh DPR berdasarkan Putusan MK Nomor 12/PUU-XVI/2018.**

Perkara *a quo* merupakan pengujian terhadap UU BUMN yang mempermasalahkan keberlakuan Pasal 14 ayat (2) dan ayat (3), yang masing-masing berbunyi sebagai berikut:

- 2) Menteri dapat memberikan kuasa dengan hak substitusi kepada perorangan atau badan hukum untuk mewakilinya dalam RUPS.
- 3) Pihak yang menerima kuasa sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), wajib terlebih dahulu mendapat persetujuan Menteri untuk mengambil keputusan dalam RUPS mengenai:
  - a. Perubahan jumlah modal
  - b. Perubahan anggaran dasar
  - c. Rencana penggunaan laba
  - d. Penggabungan, peleburan, pengambilalihan, pemisahan, serta pembubaran Persero
  - e. Investasi dan pembiayaan jangka panjang
  - f. Kerja sama Persero
  - g. Pembentukan anak perusahaan atau penyertaan
  - h. Pengalihan aktiva

Para pemohon menganggap ketentuan tersebut berakibat pada pemerintah, yang diwakili menteri, bertindak selaku pemegang saham dapat mengubah anggaran dasar perseroan yang meliputi unsur penggabungan, peleburan dan pengalihan aktiva, perubahan jumlah

modal, perubahan anggaran dasar, pengambil alihan dan pemisahan, serta pembubaran persero hanya melalui RUPS tanpa melalui pengawasan

DPR. Hal ini bertentangan dengan Pasal 20A ayat (1) UUD 1945.<sup>18</sup>

Sebab, menurut persetujuan DPR yang merupakan wakil rakyat. Salah satu fungsi penting DPR adalah fungsi anggaran, yaitu fungsi yang

---

<sup>18</sup> Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 menyatakan, “DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap anggaran yang diajukan pemerintah.

Berdasarkan Pasal 14 ayat (3) huruf g UU BUMN, pemerintah dapat membentuk anak perusahaan BUMN tanpa melalui mekanisme APBN yang akan menghilangkan fungsi pengawasan DPR. Pembentukan anak perusahaan BUMN tanpa melalui mekanisme APBN diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas (PP No. 72 Tahun 2016), khususnya pada **Pasal 2A ayat (1) dan ayat (2)**, yang berbunyi:

- 1. Penyertaan modal negara yang berasal dari kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN atau perseroan terbatas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf d kepada BUMN atau perseroan terbatas lain, dilakukan oleh pemerintah pusat tanpa melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.*

**Penjelasan:**

Saham milik negara pada BUMN atau perseroan terbatas pada hakikatnya merupakan kekayaan negara yang sudah dipisahkan dari APBN, sehingga pada BUMN atau perseroan terbatas tidak dilakukan melalui mekanisme APBN.

- 2. Dalam hal kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf d dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN lain sehingga sebagian besar saham dimiliki oleh BUMN lain, maka BUMN tersebut menjadi anak perusahaan BUMN dengan ketentuan negara wajib memiliki saham dengan hak istimewa yang diatur dalam anggaran dasar.*

**Penjelasan:**



Yang dimaksud dengan hak istimewa yang diatur dalam anggaran dasar antara lain hak untuk menyetujui:

- a. Pengangkatan anggota direksi dan anggota komisaris
- b. Perubahan anggaran dasar
- c. Perubahan struktur kepemilikan saham
- d. Penggabungan, peleburan, pemisahan, dan pembubaran serta pengambilalihan perusahaan oleh perusahaan lain.

Ketentuan sebagaimana yang dimaksud diatas, menurut para pemohon merupakan upaya privatisasi BUMN. BUMN bukan merupakan tempat berinvestasi, tetapi memiliki fungsi strategis sebagai alat negara untuk menjalankan fungsi negara, terutama pada sektor strategis. Peleburan atau penggabungan BUMN dapat menghilangkan keberlangsungan BUMN, yang kemudian dapat menimbulkan pemutusan hubungan kerja (PHK) secara massal.

MK menjelaskan, ketentuan dalam Pasal 14 ayat (2) dan ayat (3) UU BUMN bukan mengatur tentang perubahan anggaran dasar dan hal-hal lain yang didalilkan oleh pemohon, melainkan mengatur tentang pemberian kuasa dengan hak substitusi oleh Menteri BUMN kepada perorangan atau badan hukum untuk mewakilinya dalam RUPS. Secara kontekstual, ketentuan tersebut memberikan pembatasan kepada penerima kuasa dalam mengambil putusan dalam RUPS, yaitu apabila RUPS hendak mengambil keputusan tentang hal-hal sebagaimana tercantum dalam Pasal 14 ayat (3) UU BUMN, maka penerima kuasa tidak boleh bertindak langsung mengambil keputusan, melainkan harus

mendapatkan persetujuan dari menteri BUMN terlebih dahulu sebagai pemberi kuasa<sup>19</sup>.

Pengelolaan BUMN persero terikat pada prinsip perseroan terbatas dan prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*), sebagaimana dikehendaki Pasal 11 UU BUMN, tindakan yang diatur dalam Pasal 14 ayat (3) UU BUMN termasuk pembentukan anak perusahaan dan peleburan atau penggabungan BUMN tergolong sebagai tindakan atau aksi korporasi yang baru dilaksanakan apabila telah mendapatkan persetujuan atau penetapan RUPS sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di dalam persero. Intervensi eksternal terhadap aksi-aksi korporasi BUMN, lebih-lebih intervensi politik, yang membawa dampak tidak dapatnya BUMN melaksanakan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik harus dicegah. BUMN tidak boleh dijadikan alat politik atau dipolitisasi sedemikian rupa, sehingga keluar atau menyimpang dari maksud dan tujuan pendiriannya.

Tidak ada relevansinya melibatkan DPR dalam aksi tindakan korporasi yang dilakukan BUMN persero. Sebab DPR bukanlah bagian dari RUPS atau dewan komisaris. Apabila secara implisit hendak dikatakan ada pengawasan DPR, hal tersebut harus diletakkan konteksnya dalam kerangka fungsi pengawasan politik DPR terhadap pelaksanaan pemerintahan yang dilakukan oleh presiden, misalnya ketika presiden mengajukan rancangan undang-undang APBN. Pada saat itulah

---

<sup>19</sup> Lihat Putusan MK Nomor 12/PUU-XVI/2013, hlm. 20.

DPR dapat mempertanyakan pengelolaan keuangan negara dalam pelaksanaan pemerintahan, termasuk yang oleh pemerintah dialokasikan untuk BUMN<sup>20</sup>.

MK juga memaparkan perlunya memahami perbedaan antara tindakan memberikan modal untuk mendirikan BUMN atau menambah modal BUMN dan tindakan BUMN itu sendiri. Tindakan memberikan modal untuk BUMN atau menambah modal BUMN memerlukan keterlibatan DPR. Sebab, modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan, yaitu kekayaan negara yang berasal dari APBN. Mekanisme pengawasannya sama seperti yang telah dijelaskan yaitu dengan mengevaluasi rancangan undang-undang APBN yang diajukan pemerintah. Artinya, konteks pengawasan DPR dalam hal ini adalah pengawasan politik terhadap pengelolaan keuangan negara dalam struktur APBN yang dilakukan pemerintah dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahannya yang sama sekali berbeda dengan pengawasan yang dilakukan oleh komisaris terhadap direksi suatu BUMN persero dalam menjalankan kepengurusan persero<sup>21</sup>.

Berdasarkan alasan tersebut, permohonan pemohon dianggap tidak berkekuatan hukum. Dan MK menolak permohonan para pemohon untuk seluruhnya.

---

<sup>20</sup> Lihat Putusan MK Nomor 12/PUU-XVI/2013, hlm. 86.

<sup>21</sup> Lihat Putusan MK Nomor 12/PUU-XVI/2013, hlm. 87.

**d) Tujuan BUMN, Pengawasan BUMN oleh DPR, dan Pembentukan Holding BUMN berdasarkan Putusan MK Nomor 14/PUU-XVI/2018.**

UU BUMN menjadi objek pengujian undang-undang di MK. Hal yang dipersoalkan oleh para pemohon salah satunya berkenaan dengan tujuan BUMN yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) UU BUMN, yaitu:

- 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.

<b>Tujuan BUMN Persero Dalam Pasal 12 UU BUMN</b>	<b>Tujuan BUMN Perum Dalam Pasal 36 ayat (1) UU BUMN</b>
c. menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saling kuat;	b. menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa
d. mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan.	penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat berdasarkan

	prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.
--	--

Tabel 1. Tujuan Persero dan Perum

Menurut pemohon, perubahan paradigma tujuan pendirian dari suatu BUMN, baik yang berbentuk perum maupun persero. Tujuan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat harus lebih diutamakan ketimbang tujuan mengejar keuntungan, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945<sup>22</sup>.

Terkait dengan pengawasan DPR dalam pengelolaan BUMN dan kekayaan BUMN. Di dalam dalil pemohon hampir sama dengan alasan para pemohon dalam perkara Nomor 12/PUU-XVI/2018. Para pemohon mengaitkan dengan 3 fungsi yang dimiliki oleh DPR, yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran yang melekat pada DPR. Para pemohon menambahkan, pengelolaan investasi oleh pemerintah pada BUMN harus dibaca konteks APBN/APBD, bukan dalam konteks pemisahan keuangan negara ke perusahaan negara, dengan merujuk pada UU No 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Merujuk pada kasus PT. Newmont, yaitu Putusan MK Nomor 2/SKLN-X/2012 terkait divestasi saham PT. Newmont Nusa Tenggara, yang pada pokok permasalahannya sebagai berikut:

<sup>22</sup>Lihat Putusan MK Nomor 14/PUU-XVI/2013, hlm. 202 .

“berdasarkan pertimbangan diatas, menurut MK 7% saham divestasi PT. Newmont Nusa Tenggara adalah kewenangan konstitusional Pemohon (Pemerintah) dalam menjalankan pemerintahan negara yang hanya dapat dilakukan dengan: (i) persetujuan (DPR) baik melalui mekanisme UU APBN atau persetujuan secara spesifik; (ii) dilakukan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dan (iii) dilaksanakan di bawah pengawasan Termohon I. Oleh karena dana pembelian 7% saham PT. Newmont Nusa Tenggara belum secara spesifik dimuat dalam APBN dan juga belum mendapatkan persetujuan secara spesifik dari DPR, maka permohonan Pemohon tidak berasalan menurut hukum.”

Selain itu, dikutip rekomendasi Panitia Kerja (Panja) Aset Komisi VI DPR dalam surat Nomor AG/09727/DPR RI/IX/2014 tanggal 30 September 2014 tentang penyertaan modal negara di BUMN, yang berisi sebagai berikut<sup>23</sup>:

- a. Panja Aset BUMN Komisi VI DPR merekomendasikan kepada pemerintah untuk menghentikan proses penjualan/pelepasan/pemindahtanganan dan KSO aset BUMN serta pendirian anak perusahaan BUMN yang tidak sesuai dengan UU Keuangan Negara, UU BUMN, UU Perbendaharaan Negara, dan Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN dan PT (PP. No. 44 Tahun 2005);
- b. Panja Aset BUMN Komisi VI DPR merekomendasikan kepada kementerian BUMN untuk menghentikan pembentukan holding BUMN yang berpotensi untuk menghilangkan BUMN dan megakibatkan terbentuknya anak perusahaan yang berasal dari induk BUMN (persero).

Mengenai pengawasan BUMN oleh DPR, MK menilik apakah Pasal 4 ayat (4) UU BUMN tergolong sebagai aksi atau tindakan korporasi atau tidak. Sebab, konteks pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPR adalah berkenaan dengan pengawasan politik dan tidak sampai pada pengawasan terhadap aksi korporasi yang dilakukan oleh BUMN, yang

---

<sup>23</sup> Lihat Putusan MK Nomor 14/PUU-XVI/2013, hlm. 34.

juga MK lakukan ketika menilai permohonan perkara Nomor 12/PUU-XVI/2018. Pembacaan pasal juga dilakukan secara menyeluruh dengan mengutip isi Pasal 4 UU BUMN yang mengatur<sup>24</sup>:

1. Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan
2. Penyertaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN bersumber dari:
  - 1) Anggaran pendapatan dan belanja negara
  - 2) Kapitalisasi cadangan
  - 3) Sumber lainnya
3. Setiap penyertaan modal negara dalam rangka pendirian BUMN atau perseroan terbatas yang dananya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah
4. Setiap perubahan penyertaan modal negara sebagaimana dimaksud dalam ayat 2, baik berupa penambahan maupun pengurangan, termasuk perubahan struktur kepemilikan negara atas saham Persero atau perseroan terbatas, ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah
5. Dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat 4 bagi penambahan penyertaan modal negara yang berasal dari kapitalisasi cadangan dan sumber lainnya
6. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyertaan dan penatausahaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan ke dalam BUMN dan/atau perseroan terbatas yang sebagai sahamnya dimiliki oleh negara, diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Memperhatikan rumusan Pasal 4 UU BUMN, jelas bahwa konstruksinya telah ada persetujuan DPR terhadap penggunaan kekayaan negara yang berasal dari APBN, yang selanjutnya oleh pemerintah akan digunakan untuk mendirikan BUMN. Oleh karena itu, penyertaan modal negara, yang dananya berasal dari APBN yang telah disetujui oleh DPR, termasuk perubahan penyertaan modal negara sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat 4 UU BUMN, telah sepenuhnya berada di tangan

---

<sup>24</sup> Lihat Putusan MK Nomor 12/PUU-XVI/2013, hlm. 45.

pemerintah, sehingga tepat jika pengaturannya ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Hal ini juga sejalan dengan Putusan MK Nomor 35/PUU-XI/2013 yang menegaskan bahwa pembahasan terperinci sampai pada tingkat kegiatan dan jenis belanja (satuan tiga) dalam APBN merupakan implementasi program atas perencanaan yang merupakan wilayah kewenangan Presiden karena pelaksanaan rincian anggaran sangat terkait dengan situasi dan kondisi serta dinamika sosial ekonomi pada saat rencana tersebut diimplementasikan.

Selain itu menurut MK, norma yang tertuang dalam Pasal 4 UU BUMN belum secara langsung merupakan bagian dari aksi korporasi, secara jelas akan mempengaruhi atau berdampak terhadap aksi-aksi korporasi yang akan dilakukan oleh BUMN di masa mendatang. Oleh sebab itu, keadaan demikian telah berada di luar lingkup pengawasan DPR, lebih-lebih BUMN yang berbentuk Persero<sup>25</sup>.

Terkait dengan frasa **“ditetapkan dengan peraturan pemerintah”** dalam Pasal 4 ayat (4) UU BUMN, konkretnya PP No. 77 Tahun 2016 yang menyebabkan degradasi peran DPR dalam melaksanakan fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Menurut MK sesungguhnya keberatan para pemohon ialah PP No. 72 Tahun 2016. Argumentasi yang disampaikan pemohon dalam menganalisis Pasal 4 ayat 4 UU BUMN bertolak dari analisis para pemohon terhadap

---

<sup>25</sup> Lihat Putusan MK Nomor 14/PUU-XVI/2013, hlm. 214



implementasi ketentuan dalam PP No. 72 Tahun 2016. Oleh karena itu, apabila para pemohon beranggapan bahwa PP No. 72 Tahun 2016 bertentangan dengan UU, termasuk dianggap bertentangan dengan Putusan MK hal tersebut berada di luar kewenangan MK untuk mengadilinya. MK menolak permohonan para pemohon untuk seluruhnya.

**e) Pendapat Para Ahli dalam Putusan Mahkamah Konstitusi dan wawancara dengan beberapa narasumber:**

Berikut beberapa pandangan para Ahli Hukum baik dibidang hukum tata negara dan hukum bisnis adalah:

1) **Erman Rajagukguk** mengatakan bahwa keuangan BUMN bukanlah keuangan negara melainkan keuangan BUMN itu sendiri sebagai badan hukum. Subjek hukum yang mempunyai hak dan kewajiban serta mempunyai harta kekayaan sendiri adalah manusia dan badan hukum. Badan hukum sebagai subjek hukum mempunyai hak dan kewajiban serta mempunyai harta kekayaan sendiri sebagaimana manusia. Harta kekayaan yang terpisah dari pendiri badan hukum itu, terpisah dari harta kekayaan pemilik, pengawas dan pengurusnya. Hal ini karena doktrin badan hukum baik sistem *common law* maupun *civil law*.<sup>26</sup>

2) **Hikmahanto Juwana** mengatakan bahwa *pertama*, uang negara yang telah disetorkan kepada BUMN, maka tidak lagi menjadi uang negara karena negara telah mendapat “bukti” dari modal yang disetorkan itu dalam bentuk saham. *Kedua*, secara alamiah, keuangan negara tidak sama dengan mengelola keuangan BUMN. Dalam keuangan BUMN ada neraca laba rugi sedangkan negara tidak. Dalam konteks negara, negara mengganggarkan dan yang terpenting adalah bagaimana penyerapan dari yang dianggarkan. *Ketiga*, secara doktrin mengkategorikan keuangan BUMN sebagai keuangan negara bertentangan dengan konsep uang publik dan uang

---

<sup>26</sup> **Erman Rajagukguk**, *Keuangan BUMN Jelas Bukan Keuangan Negara*, Buletin Kementerian BUMN, Suara Pemegang Saham, Edisi 75 Tahun VII, 30 September 2013, hlm. 2.

privat. Dan tidak tepat menganggap keuangan BUMN sebagai 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. Menurutnya pula bahwa adalah janggal ketika UU Keuangan Negara memasukkan uang BUMN menjadi uang negara<sup>27</sup>.

Hikmanto Juwana menegaskan, tidak ada kewenangan DPR mengawasi BUMN karena DPR mengawasi Pemerintah. Ketika dalam RAPST dengan pemerintah c.q Kementerian BUMN biasanya Menteri membawa BUMN. Disinilah seolah BUMN itu diawasi oleh DPR, padahal sekali lagi DPR tidak bisa secara langsung mengawasi BUMN.

3) **Nindyo Pramono, sebagai ahli Hukum Bisnis** mengatakan bahwa, dengan ditetapkannya UU APBN yang memuat alokasi APBN untuk pendirian BUMN, maka DPR telah melaksanakan fungsi pengaturan dan pengawasan terhadap Penyertaan Modal Negara (PMN) yang bersumber dari APBN. Mekanisme persetujuan BUMN sudah terjadi disini. Tidak tepat jika hal ini kemudian dimaknai sebagai mendegradasi kewenangan DPR dalam fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Tidak tepat pula jika hal ini kemudian dikatakan bahwa Pemerintah telah mengingkari Putusan MK Nomor 2/SKLN-X/2012 tanggal 31 Juli 2012 dan Keterangan Pemerintah pada perkara 62/PUU-XI/2013 tanggal 3 Juni 2013 tentang keharusan bagi pemerintah mendapatkan persetujuan DPR untuk investasi berupa PMN kepada perusahaan negara. UU BUMN dan UU PT memang seharusnya dipahami sebagai hukum khusus, jika dikaitkan dengan UU Keuangan Negara dan UU terkait lainnya. Demi adanya kepastian hukum bagi BUMN dalam mengemban amanat Pasal 33 ayat (2) dan (3) jo Pasal 28D ayat 91 UUD 1945. Untuk UU BUMN dan UU PT, jika dihadapkan dengan UU Keuangan Negara seharusnya berlaku asas *lex posteriori derogat legi priori*, demi tercapainya kepastian hukum<sup>28</sup>.

4) **Refly Harun, sebagai ahli Hukum Tata Negara**, mendefinisikan pengawasan badan legislatif secara luas sebagai tindakan anggota legislatif sebagai individu maupun kolektif dan melekatkan fungsi pembentukan undang-undang dan anggaran negara pada lembaga legislatif membutuhkan mekanisme untuk memastikan bahwa undang-undang dan APBN yang dibentuk dilaksanakan secara tepat

---

<sup>27</sup> Hikmahanto Juwana, *Keuangan Negara....., Ibid.*, hlm. 3

<sup>28</sup> Nindyo Pramono, *Keuangan BUMN....., Log.Cit.*, hlm. 2.

dan efisien<sup>29</sup>. Bahwa secara teoritis fungsi kontrol atau pengawasan oleh lembaga perwakilan rakyat dapat dibedakan sebagai berikut<sup>30</sup>:

- a) Pengawasan terhadap penentuan kebijakan
- b) Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan
- c) Pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara
- d) Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara
- e) Pengawasan terhadap kinerja pemerintah
- f) Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik dalam bentuk persetujuan atau penolakan, ataupun dalam bentuk pemberian pertimbangan oleh DPR.

Keenam fungsi tersebut seluruhnya merujuk kepada fungsi pengawasan DPR terhadap pemerintah sebagai lembaga yang menjalankan kekuasaan eksekutif. Melekatnya fungsi ini merupakan cermin *check and balances* agar kekuasaan pemerintah tidak terjerumus ke dalam kecenderungan alamiah, yakni menjadi sewenang-wenang. DPR tidak dapat secara langsung menyentuh penyelenggaraan perseroan BUMN dan holding BUMN dengan fungsi pengawasan, sebab fungsi pengawasan ditujukan kepada pemerintah. DPR hanya dapat berhubungan dengan BUMN dan holding BUMN apabila dikaitkan dengan fungsi anggaran. Dengan catatan sepanjang kegiatan BUMN dan holding BUMN melibatkan perubahan postur APBN<sup>31</sup>.

Sebagaimana ditegaskan oleh MK dalam Putusan Nomor 12/PUU-XVI/2013 pada paragraf (3.11) halaman 87 adalah tidak relevan melibatkan DPR dalam aksi korporasi dalam hal ini pembentukan anak perusahaan (*holding*) atau penyertaan yang dilakukan oleh BUMN Persero, sebab DPR bukan bagian dari RUPS maupun Dewan Komisaris<sup>32</sup>.

- 5) **Riawan Djandra**, selaku dosen Hukum Keuangan Negara mengatakan bahwa, tidak bisa intentitas bisnis BUMN lepas dari pengawasan oleh DPR. Bahwa di dalam UU BUMN itu mengaturnya, dan adanya prinsip keuangan negara adalah menggunakan prinsip keuangan negara memakai konsep komprehensif, yang berada di dalam Putusan MK Nomor 48/PUU-

---

<sup>29</sup> Athur M. Schlesinger Jr. Dan Roger Burn (ed), *Congress Investigation: A Documented History*, 1792-1974; Andrew Beale, *Essential, Constitutional Law*, Second Edition, 1997.

<sup>30</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* Jilid 2, 2006.

<sup>31</sup> Lihat Putusan MK Nomor 14/PUU-XVI/2013, hlm. 167.

<sup>32</sup> Lihat Putusan MK Nomor 14/PUU-XVI/2013, hlm. 170.

XI/2013 dan 62/PUU-XI/2013 ada 2 teori, yaitu teori sumber dan teori aliran<sup>33</sup>.

Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013 dan 62/PUU-XI/2013 adalah adanya lawan dari teori sumber dan teori aliran yaitu teori transformasi. Teori transformasi itu tidak berlaku ketika keuangan negara dikelola oleh BUMN kepada PT, maka uang negara yang telah berubah karakter dan wujud menjadi keuangan swasta.

Bahwa dalam Putusan MK Nomor 12/PUU-XVI/2018 dan Nomor 14/PUU-XVI/2018 tidak ada perubahan paradigma dibandingkan Putusan MK Nomor Nomor 48/PUU-XI/2013 dan 62/PUU-XI/2013 tentang status keuangan negara di BUMN. Karena hal itu diatur dalam Pasal 33 UUD 1945. Dan tentang pengawasan BUMN oleh DPR secara implisit DPR berwenang mengawasi melalui kewenangan audit BPK.

Putusan Mahkamah Konstitusi telah menjadi tafsir resmi konstitusi menyangkut pengaturan pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan negara. Putusan tersebut adalah pembentuk undang-undang, maka menjadi kewajiban konstitusional pembentuk undang-undang untuk merumuskan putusan tersebut ke dalam bentuk norma yang mengatur pemeriksaan dan pengelolaan pertanggungjawaban keuangan negara pada BUMN sebagai bentuk pengawasan terhadap BUMN.

Untuk menilai pertanggungjawaban ini, setidaknya ada 2 hal yang harus diperhatikan dan ditempatkan secara tepat. *Pertama*, posisi BUMN

---

<sup>33</sup> Hasil wawancara dengan Riawan Djandra pada tanggal 1 November 2019, pada Pukul 16.10 wib, yang berlokasi di Pascasarjana Hukum UII.

dalam kaitannya dengan pencapaian tujuan negara. *Kedua*, posisi BUMN sebagai entitas bisnis yang bergerak dalam lapangan usaha dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan.

Pada posisi pertama, BUMN berperan dalam pencapaian tujuan negara yakni untuk mensejahterakan rakyat<sup>34</sup>. Dalam posisi ini BUMN mengemban peran sebagai kepanjangan tangan negara dalam melaksanakan amanah konstitusi. Pasal 33 UUD 1945 khususnya ayat (2) dan ayat (3) telah memberikan amanah kepada negara untuk menguasai bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak untuk dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat. Negara dalam hal ini menggunakan unit usaha negara yaitu BUMN untuk mengelola kekayaan dan cabang-cabang produksi tersebut secara ekonomi agar di samping memberikan pemasukan bagi negara juga untuk memberikan efek kangsung bagi kesejahteraan rakyat.

Peran BUMN yang demikian telah menjadi bagian dari tafsir konstitusi mengenai penguasaan oleh negara. Mahkamah Konstitusi sebagai pelaku kekuasaan kehakiman yang berwenang menafsirkan konstitusi telah meneguhkan kedudukan BUMN yang demikian melalui putusannya<sup>35</sup>.

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menegaskan bahwa BUMN

---

<sup>34</sup> Bagian Konsideran menimbang huruf b UU BUMN, penjelasan umum poin II yang menegaskan bahwa BUMN ikut berperan menghasilkan barang dan/atau jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

<sup>35</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi yang menyatakan bahwa penguasaan negara yang pertama dan utama adalah melalui BUMN.

menduduki posisi pertama dan utama sebagai perpanjangan tangan negara dalam melakukan penguasaan dan pengelolaan atas amanah konstitusi sebagaimana tertuang dalam Pasal 33 UUD 1945.

Posisi BUMN dalam pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan negara tersebut seharusnya tidak dikonstruksikan sebagai pertanggungjawaban pidana tetapi pertanggungjawaban secara perdata berdasarkan UU PT. Direksi atau pihak lain yang bertanggungjawab atas pengelolaan keuangan negara tersebut dapat dimintai pertanggungjawaban secara perdata apabila mereka melakukan perbuatan melawan hukum atas dasar kepentingan sendiri yang menyebabkan kerugian keuangan negara pada BUMN yang tidak dapat dilindungi oleh BJR<sup>36</sup>.

Pendekatan lain yang perlu dipertimbangkan adalah dengan membedakan pertanggungjawaban pengelolaan keuangan negara pada BUMN yang berbentuk perusahaan perseroan dan perusahaan perseroan terbuka dan BUMN yang berbentuk perusahaan umum. Perbedaan ini perlu dilakukan sebab pada BUMN yang berbentuk perusahaan perseroan tidak seluruh modal yang terbagi dalam saham berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Negara memang memiliki paling sedikit 51% saham, sehingga tetap berperan sebagai pemegang kendali atas perusahaan tersebut. Namun, selain saham yang dimiliki oleh negara, terdapat saham yang dimiliki oleh pihak lain. Pengelolaannya pun mengikuti mekanisme *good corporate governance* yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Pada perusahaan

---

<sup>36</sup> Helmi Kasim, "Memikirkan Kembali Pengawasan., *Loc.Cit.*, hlm. 450.

terbuka, saham perusahaan diperdagangkan di bursa dengan mengikuti ketentuan yang berlaku di pasar modal. Dengan demikian, investor dapat membeli saham perseroan tersebut di bursa. Sehingga, saham perusahaan dapat dimiliki oleh investor dari berbagai kalangan yang mengharapkan keuntungan dari nilai saham perseroan sebagai imbal atas kinerja, pertumbuhan dan keuntungan yang diraih perseroan<sup>37</sup>.

Erman Rajagukguk mengemukakan bahwa untuk berjalannya ekonomi<sup>38</sup>, maka perlu dilakukan perubahan atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, karena Undang-Undang ini bertentangan dengan doktrin badan hukum dan Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang PT, yang tidak memberikan kepastian hukum kepada pelaku usaha, sehingga dalam menjalankan bisnisnya pelaku usaha ragu-ragu dalam mengambil suatu tindakan bisnis.

Berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa pengawasan dari sisi hukum bisnis dan tata negara, Pasca putusan MK terkait kekayaan negara, bahwa keuangan BUMN adalah keuangan negara, namun pengurusannya menggunakan sistem korporasi dan tidak menggunakan sistem pemerintahan. Pengawasan oleh DPR terhadap BUMN dilakukan dengan pendekatan korporasi dengan menempatkan BUMN sebagai sebuah korporasi. Diperlukan konsensus nasional dari berbagai pihak dalam

---

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> **Erman Rajagukguk**, *Perlunya Judicial Review UU Keuangan Negara dan Pembaharuan UU Anti Korupsi*, disampaikan pada ceramah di fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 18 Juni 2011 dalam “*Butir-butir Hukum Ekonomi*”, 65 tahun Erman Rajagukguk. (Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi Fakultas Hukum UI, Jakarta 2011, hlm. 187.

memandang pengelolaan BUMN berdasarkan putusan MK. Sehingga bagi pengemban amanah yaitu Direksi, Komisari, RUPS, dan karyawan BUMN mendapat kejelasan dan kepastian hukum dalam melakukan pengurusan BUMN. Disamping itu BUMN dapat lebih meningkatkan peran dan kontribusi terhadap bangsa dan negara<sup>39</sup>.

Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa modal BUMN masih tetap dikategorikan sebagai kekayaan negara, sehingga pengelolaannya masih merujuk pada regulasi terkait keuangan negara dan perbedaharaan negara, serta masih memberikan kewenangan bagi BPK serta perangkat otoritas lainnya untuk dapat melakukan pemeriksaan dan pengawasan terhadap keuangan BPK.

---

<sup>39</sup> **Hambra**, Implikasi Keuangan BUMN sebagai Keuangan Negara, disampaikan pada seminar tentang BUMN di Bali, 8 Mei 2015.



## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

1. Pengawasan BUMN oleh DPR ditinjau dari Hukum Bisnis adalah tidak langsung. Dan pengawasan tidak hanya didasarkan pada pengawasan internal oleh komisaris dan dewan pengawas serta komite-komite yang dibentuk, melainkan juga terdapat pemeriksaan secara eksternal yang dilakukan oleh kantor akuntan publik, dan melalui perantara pemerintah BPK, KPK, OJK, serta aparat penegak hukum lainnya. Dengan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik.
  - b. Pengawasan BUMN oleh DPR ditinjau dari Hukum tata negara adalah secara tidak langsung, karena pengoperasian dan teknis menjalankan perusahaan di dalam BUMN tidak dapat dicampuri oleh lembaga politik. Yang dimana apabila dicampuradukkan dengan lembaga politik akan mengganggu tata kelola dan prinsip-prinsip pengoperasian perusahaan yang baik.
2. Implikasi Putusan MK terkait dengan pengawasan BUMN oleh DPR ditinjau dari sisi hukum bisnis dan tata negara adalah secara tegas Putusan MK Nomor 12/PUU-XVI/2018 dan Nomor 14/PUU-XVI/2018 tidak ada perubahan paradigma dibandingkan Putusan MK Nomor Nomor 48/PUU-XI/2013 dan 62/PUU-XI/2013 tentang

status keuangan negara di BUMN. Karena telah diatur di dalam Pasal 33 UUD 1945. Dan tentang pengawasan BUMN oleh DPR secara implisit DPR berwenang mengawasi melalui kewenangan audit BPK.

**B. Saran**

1. Sinkronisasi dan harmonisasi antara Undang-undang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN), Undang-undang Keuangan Negara, Undang-undang Perbendaharaan Negara.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- A. Ubaidillah**, et al, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education): Demokrasi, HAM & Masyarakat Madani*, IAIN Jakarta Press, Jakarta, 2000
- Abrar Saleng**, *Hukum Pertambangan*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta
- Afan Ghaffar**, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001
- Alfin Sulaiman**, *Keuangan Negara Pada Badan Usaha Milik Negara Dalam Perspektif Ilmu Hukum*, Penerbit PT. Alumni, Bandung, 2011.
- Ali Rido**, *Badan Hukum dan Kedudukan Badan Hukum Perseroan, Perkumpulan, Koperasi, Yayasan, Wakaf*, Alumni, Bandung, 1981
- Aminuddin**, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2012
- Andrian Sutedi**, *Hukum Keuangan Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010
- Anonimous**, *Keuangan Negara dan Badan Pemeriksaan Keuangan*, Sekretariat Jenderal Badan Pemeriksaan Keuangan Negara, Jakarta, 2000
- Arifin P. Soeria Atmadja**, *Keuangan Publik Dalam Perspektif Hukum: Teori, Praktik, dan Kritik*, Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005

- Athur M. Schlesinger Jr. Dan Roger Burn (ed)**, *Congress Investigation: A Documented History, 1792-1974*; Andrew Beale, *Essential, Constitutional Law, Second Edition*, 1997
- Azhary**, *Negara Hukum Indonesia*, UII Press, Jakarta, 1995.
- Bagir Manan**, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Badar Maju, Bandung
- Budi Agus Riswandi**, *Good Corporate Governance Di BUMN*, Total Media, Yogyakarta, 2008
- Dian Puji Simatupang**, *Determinasi Kebijakan Anggaran Negara*, Paps Sinar Sinanti, Jakarta, 2005
- Deno Kamelus**, *Fungsi Hukum Terhadap Ekonomi Indonesia*, Disertasi, PPSUNAIR, Surabaya, 1998
- Elli Ruslina**, *Dasar Perekonomian Indonesia Dalam Penyimpangan Mandat Konstitusi UUD Negara Tahun 1945*, Yogyakarta: Total Media, 2013.
- Erman Rajagukguk**, *Perlunya Judicial Review UU Keuangan Negara dan Pembaharuan UU Anti Korupsi*, disampaikan pada ceramah di fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 18 Juni 2011 dalam “*Butir-butir Hukum Ekonomi*”, 65 tahun Erman Rajagukguk. (Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi Fakultas Hukum UI, Jakarta 2011
- Fahri Hamzah**, *Negara BUMN dan Kesejahteraan Rakyat*, Yayasan Faham Indonesia, Cetakan Kedua, Jakarta, 2012
- F. Sugeng Istanto**, *Penelitian Hukum*, CV. Ganda, Yogyakarta, 2007.

**Gatot Subroto**, *BUMN Ditinjau Dari Segi Hukum Perdata*, Rineka Cipta, Jakarta, 2016.

**Hambra**, Implikasi Keuangan BUMN sebagai Keuangan Negara, disampaikan pada seminar tentang BUMN di Bali, 8 Mei 2015

**Handri Raharjo**, *Hukum Perusahaan*, Pustaka Yustisia, Cetakan Pertama, Yogyakarta, 2009

**Ikhwan**, Memahami Anggaran Publik, MCW, YAPIIKA, Jakarta, 2005.

**Ikhwan Fahrojih dan Mokh. Najih**, *Menggugat Peran DPR dan BPK Dalam Reformasi Keuangan Negara*, In Trans Publishing, Malang, 2008.

**I. Wibowo**, *Negara dan Bandit Demokrasi*, (Jakarta: Kompas, 2010),

**Jimly Assididjie**, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002

-----, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011

-----, *Konstitusi Ekonomi*, PT. Mompas Media Nusantara, Jakarta, 2010

-----, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.

-----, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Pres, Jakarta, 2006.

-----, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.

-----, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, Jakarta, 2007.

*Kamus Besar Bahasa Indonesia* (edisi kedua), Departemen Pendidikan dan Kebudayaan & Balai Pustaka, Jakarta, 1995

**La Ode Husen**, *Hubungan Fungsi Pengawasan DPR, DPD, BPK Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, CV. Utomo, Bandung, 2005

**Mishardi Wilamarta**, *Hak Pemegang Saham Minoritas dalam Kerangka Good Corporate Governance*, UI Pres, Jakarta, 2002

**M. Rusli Karim**, *Negara: Suatu Analisis Mengenai Pengertian Asal Usul dan Fungsi*, Tiara Wacana, Yogyakarta, Cetakan Pertama, 1997

**Merdiansa Paputungan**, *Diskursus Kewenangan Audit BPK terhadap Keuangan BUMN (Perseroan) Pasca Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013*, *Mimbar Hukum*, Volume 29, Nomor 3, Fakultas Hukum UGM, 2017

**Muhammad Djafar Saidi**, *Hukum Keuangan Negara Teori dan Praktik*, Cetakan Ke 5: Rajawali Press, Jakarta, 2016

-----, *Hukum Keuangan Negara*, Rajawali Press, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008

**Munir Fuadi**, *Doktrin-doktrin Modern Dalam Corporate Law dan Eksistensinya Dalam Hukum Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Cetakan Ketiga, Bandung, 2014

**Mustaqiem**, *Hukum Keuangan Negara*, Buku Litera, Yogyakarta, 2017

**Ni'matul Huda**, *Dinamika Ketatanegaraan Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2011.

- , *Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945 (Pasca Perubahan)*, UII Press, Yogyakarta, 2007
- , *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003
- *Negara Hukum Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005
- Refly Harun**, *Badan Usaha Milik Negara Dalam Sudut Pandang Tata Negara*, Balai Pustaka, Jakarta, 2019
- Revrison Baswier**, *Akuntansi Pemerintahan Indonesia*, BPFE, Cetakan ke III, Yogyakarta, 2000
- Riawan Tjandra**, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta, PT. Grasindo, 2014.
- Ridwan HR**, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2002
- Ridwan Khairandy, Dolli Setiawan Ritonga, Hanafi Amrani**, *Korupsi Keuangan Negara di BUMN*, FH UII Press, Yogyakarta, 2018
- Robert A. Dahl**, *Demokrasi Ekonomi: Sebuah Pengantar*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992
- Rudhi Prasetya**, *“Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas, Disertai Dengan Ulasan Menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 1995*, Citra Aditya Bakti, Bandung, Cetakan Kedua, 1996
- Saifudin**, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Perundang-Undangan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji**, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003.

**Sri Edi Swarsono**, *Kerakyatan Demokrasi Ekonomi dan Kesejahteraan Sosial*,  
*Seminar Implementasi Pasal 33 dan 34 UUD 1945*, Gerakan Jalan Lurus,  
Jakarta, 6 Agustus 2008.

**Sri Rejeki Hartono**, *Hukum Ekonomi Indonesia*, Bayumedia Publishing, Cetakan  
Pertama, Malang, 2007

-----, *Permasalahan Seputar Hukum Bisnis*, Persembahan kepada Sang  
Maha Guru, Yogyakarta, Tanpa Penerbit, 2006.

**Sujanto**, *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996

**Sulistyowati Irianto dan Shidarta**, *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan  
Refleksi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2009.

**Tri Budiyo**, *Hukum Perusahaan*, Griya Media, Salatiga, 2011

**Wuri Andriyani**, *Kedudukan Persero dalam Hubungan dengan Hukum Publik  
dan Badan Hukum Privat*, Disertasi, Nasakah Ujian Tahap II, PPS Unair,  
2009

#### **Jurnal**

**A.M. Tri Anggraini**, “*Aspek Monopoli Atas Cabang Produksi Yang Mengusasi  
Hajat Hidup Orang Banyak Berdasarkan Hukum Persaingan Usaha*”,  
*Jurnal Hukum Prioris*, Volume 2 Nomor 4, Februari 2010, Fakultas  
Hukum Universitas Trisakti Jakarta.

**Erman Rajagukguk**, “*Walaupun Keuangan BUMN Bukan Keuangan Negara,  
KPK, Kejaksaan, dan Kepolisian Tetap Berwenang Memeriksa Korupsi  
di BUMN*”, makalah hlm. 1, diakses dari



<http://www.ermanhukum.com/dokumen/keuangan%20BUMN%20bukan%20Keuangan%20Negara.pdf>, pada 22 Desember 2019.

**Helmi Kasim**, “*Memikirkan Kembali Pengawasan Badan Usaha Milik Negara Berdasarkan Business Judgement Rules*”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 14, Nomor 2, Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2017

**Hikmahanto Juwana**, *Keuangan Negara, BUMN dan Korupsi*, *Buletin Kementrian BUMN, Suara Pemegang Saham*, Edisi 75 Tahun VII, 30 September 2013

**Ibrahim R.**, *Landasan Filosofis dan Yuridis Keberadaan BUMN: Sebuah Tinjauan*, *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 26 No 1 Tahun 2007.

**J. Ronald Mawuntu**, “*Konsep Penguasaan Negara Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 dan Putusan Konstitusi*”, *Jurnal Hukum*, Volume XX Nomor 3 April-Juni Tahun 2012, Universitas Samratulangi

**Muhammad Septiawan**, “*Tinjauan Yuridis Maknadan Konsepe Terhadap Substansi Hukum Hak Menguasai Negara dan Hak Milik Atas tanah (Studi Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen ke IV dan Undang-Undang Nomr 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Repbulik Indonesia Nomr 104 Tahun 1960, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043)*”, *Jurnal Beraja Niti*, Volume 2 Nomor 12, Fakultas Hukum Universitas Mulawarman, 2013

**Nindyo Pramono**, *Keuangan Negara, BUMN dan Korupsi, Buletin Kementerian BUMN, Suara Pemegang Saham*, Edisi 75 Tahun VII, 30 September 2013

**Notonagoro**, *Politik hukum dan Pembangunan Agraria*, Bina Aksara, Jakarta, 1984, hlm. 99 dalam J. Ronald Mawuntu, “*Konsep Penguasaan Negara Berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 dan Putusan Konstitusi*”, *Jurnal Hukum*, Volume XX Nomor 3 April-Juni Tahun 2012, Universitas Samratulangi, 2010, Fakultas Hukum Universitas Trisakti Jakarta.

**Ridwan Khairandy**, “*Korupsi di Badan Usaha Milik Negara Khususnya Perusahaan Perseroan: Suatu Kajian atas Makna Kekayaan Negara yang Dipisahkan dan Keuangan Negara*”, *Jurnal Hukum UII*, No 1 Volume 16 Januari 2009

**Ridwan Khairandy**, *Konsepsi Kekayaan Negara yang dipisahkan dalam Perusahaan Perseroan*, *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 26 No.1 Tahun 2007

**Sofyan A. Djalil**, *BUMN: Lokomotif Ekonomi di Masa Krisis*, Dalam majalah *Manajemen Usahawan Indonesia*, Nomor 6 Tahun XXVIII, Juni 1999

**Sutan Remi Syahdeini**, *Peranan Fungsi Pengawasan Bagi Pelaksanaan Good Corporate Governance*, “*Reformasi Hukum di Indonesia Sebuah Keniscayaan*”, Editor RM Talib Puspokusumo, tim pakar Hukum Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2000

OECD, *OECD Principles of Corporate Governane*, France: OECD Publication Services, 2004

**World Bank**, Preface to the world Bank Publication Corporate Governance: A Framework for Implementation, “Makalah disampaikan pada acara Publication Corporate Governance: A Framework for Implementation, 20 September 1999, diakses di [http://egeg/egemain/html\\_en/index](http://egeg/egemain/html_en/index), diakses tanggal 8 Januari 2020.

#### Web

Diakses di <http://www.neraca.co.id/article/109634/mk-tolak-permohonan-uji-materi-uu-bumn>, pada tanggal 21 Juni 2019, Pukul 21.18 wib.

Diakses di <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-1979509/ini-dia-lika-liku-kisruh-pembelian-7-saham-newmont>, pada tanggal 22 Juni 2019, pukul 22.01 wib.

Diakses di <https://investor.id/archive/menkeu-hormat-putusan-mk-terkait-divestasi-newmont>, pada tanggal 24 Juni 2019, pukul 23.23 wib.

Diakses di <https://mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=14316>, pada tanggal 21 Juni 2019, Pukul 21.01 wib.

Diakses di <https://nasional.republika.co.id/berita/p3s4l7354/uu-bumn-digugat-ke-mahkamah-konstitusi>, pada tanggal 21 Juni 2019, Pukul 23.33 wib.

Diakses di <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5017b88235b48/mk-divestasi-newmont-harus-persetujuan-dpr/>, pada tanggal 23 Juni 2019, pukul 01.00 wib.

Diakses di <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5acb494f8a283/holding-bumn-tetap-dalam-kontrol-dpr/>, pada tanggal 20 Juni 2019, pukul 22.02 wib.

Diakses di <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5b104b87baf27/alasan-mk-tolak-uji-aturan-holding-bumn/>, pada tanggal 21 Juni 2019, Pukul 23.03 wib

Diakses di <https://www.larasonline.com/berita/MK-Tolak-Permintaan-Pelibatan-DPR-Dalam-Aksi-Korporasi-Penggabungan-BUMN>, pada tanggal 21 Juni 2019, Pukul 22.00 wib.

## **Undang-Undang**

Peraturan Pemerintah No. 44 tahun 2004 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara

Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013 tentang Kekayaan BUMN

Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013 tentang Kekayaan BUMN dan Pengawasan oleh BPK

Putusan MK Nomor 12/PUU-XVI/2018 tentang Pengawasan BUMN oleh DPR

Putusan MK Nomor 14/PUU-XVI/2018 tentang Tujuan BUMN, Pengawasan BUMN oleh DPR, dan Pembentukan  *Holding*  BUMN

*Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1945.*

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

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 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

**Wawancara**

Hasil wawancara dengan Riawan Tjandra pada tanggal 1 November 2019, pada Pukul 16.10 wib, yang berlokasi di Pascasarjana Hukum UII

