



Judul Naskah : DISKURSUS KEWENANGAN AUDIT BPK TERHADAP
KEUANGAN BUMN (PERSEROAN) PASCA PUTUSAN
MK NOMOR 62/PUU-XI/2013

Nama Penulis : Merdiansa Papatungan

MIMBAR HUKUM

DOI : <http://doi.org/10.22146/jmh.26884>
Penerbit : Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada
URL : jurnal.ugm.ac.id/jmh
E Issn : 2443-0994
P Issn : 0852-100x

DISKURSUS KEWENANGAN AUDIT BPK TERHADAP KEUANGAN BUMN (PERSEROAN) PASCA PUTUSAN MK NOMOR 62/PUU-XI/2013*

Merdiansa Paputungan**

Departemen Hukum Tata Negara,
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta
Jl. KH. Ahmad Dahlan, Cirendeui – Ciputat, Jakarta Selatan, DKI Jakarta 15419

Abstract

Constitutional Court Decision Number: 62 / PUU-XI / 2013, confirmed the duties and authority of the Indonesian Supreme Audit Institution (BPK) in examining the management and financial responsibilities of all that elements, including the state finance of company that separated on country / region as stated in Law No. 17 Year 2003 on State Finance. This research aimed to answer three problems: (1) Does the financial state separated in State Owned Enterprises (SOE) is a state finance ?; (2) How is the authority of BPK to examine the management and responsibility of state assets set aside in the SOE after Constitutional Court Decision Number: 62 / PUU-XI / 2013 ? To answer these problems, the authors conducted a juridical-normative research involves studying legal materials in the form of Constitutional Court decisions and Laws and Regulatory Issues, and the theory of legal entities to sharpen the research results.

Keywords: *pretrial position, criminal justice system.*

Intisari

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 62/PUU-XI/2013 mengukuhkan tugas dan wewenang BPK dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara termasuk yang dipisahkan pada perusahaan negara/daerah sebagaimana dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Penelitian ini ingin menjawab tiga persoalan, (1) Apakah keuangan negara yang dipisahkan pada BUMN (Perseroan) merupakan keuangan negara?; (2) Bagaimana kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan dalam memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab kekayaan negara yang dipisahkan di BUMN (Perseroan) pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 62/PUU-XI/2013? Untuk menjawab permasalahan tersebut, penulis melakukan penelitian yuridis-normatif, yakni meneliti bahan hukum berupa Putusan Mahkamah Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan, serta menggunakan teori badan hukum untuk mempertajam hasil penelitian.

Kata Kunci: kewenangan BPK, keuangan BUMN, putusan MK.

Pokok Muatan

A. Latar Belakang Masalah	432
B. Metode Penelitian	433
C. Pembahasan	433
1. Keuangan BUMN: Apakah Keuangan Negara?	433
2. Kewenangan BPK Pasca Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013	440
D. Kesimpulan	443

* Hasil penelitian yang didanai secara mandiri pada tahun 2016.

** Alamat korespondensi: merdipaputungan06@gmail.com.

A. Latar Belakang Masalah

UUD 1945 sebagai konstitusi tertulis Negara Indonesia, dilihat dari prespektif ekonomi, menunjukkan Indonesia sebagai negara yang menganut paham negara kesejahteraan atau *welfare state*. Hal ini tercermin dalam Undang-undang Dasar 1945 yang disahkan sehari setelah Indonesia merdeka pada 18 agustus 1945, dan tetap dianut setelah Undang-undang Dasar 1945 mengalami empat kali amandemen pada tahun 1999 hingga tahun 2002.¹

Konsepsi negara kesejahteraan menganggap, negara dijalankan dengan tujuan untuk menyejahterakan seluruh rakyatnya, yang dalam praktek ditandai dengan masuknya negara dalam kegiatan perekonomian rakyatnya. Dalam UUD 1945 secara eksplisit diatur tentang masuknya negara dalam kegiatan perekonomian, tepatnya pada Pasal 33 ayat (2) dan (3):

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

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

Ketentuan diatas, menunjukkan bagaimana UUD 1945 melegitimasi campur tangan negara dalam kegiatan perekonomian, dengan memberikan hak eksklusif bagi negara, dalam bentuk “hak menguasai” terhadap air, bumi, dan kekayaan yang dikandungnya, serta setiap cabang produksi yang memenuhi kriteria penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, dalam rangka untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Pada perkembangannya, hak menguasai oleh negara diwujudkan dalam bentuk BUMN sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun

2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Dalam Pasal 1 angka 1 UU BUMN ditentukan bahwa:

Badan Usaha Milik Negara yang selanjutnya disingkat BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.²

Kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN tersebut, oleh Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dimasukkan dalam pengertian dan ruang lingkup keuangan negara. Hal ini diatur dalam Pasal 2 huruf g Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang rumusannya sebagai berikut :

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.³

Dengan dimasukkannya keuangan negara yang dipisahkan dalam ruang lingkup keuangan negara berimplikasi pada keuangan BUMN sebagai badan hukum yang dibentuk dengan keuangan negara yang dipisahkan, dalam pengelolaan keuangannya, wajib melalui mekanisme audit oleh BPK.

Pengaturan mengenai keuangan BUMN dan mekanisme audit oleh BPK, yang diatur dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, kemudian diuji di Mahkamah Konstitusi. MK dalam Putusannya Nomor: 62/PUU-XI/2013 menolak seluruh permohonan dari pemohonan. Menurut MK, desain dari Paket UU Keuangan Negara adalah konstitusional karena keuangan BUMN merupakan

¹ Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286).

² Muhammad Djafar Saidi, 2011, *Hukum Keuangan Negara*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 2.

³ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286).

keuangan negara sehingga BPK berwenang memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan BUMN. Sebaliknya, jika keuangan BUMN bukan keuangan negara, maka BPK tidak berwenang memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan BUMN. Berdasarkan pendahuluan diatas, maka ada beberapa masalah yang hendak dijawab dalam penelitian ini, yaitu; (1) Apakah keuangan BUMN sebagai badan usaha, merupakan keuangan negara sebagai badan hukum publik?; dan, (2) Apakah Badan Pemeriksa Keuangan, memiliki kewenangan konstitusional untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab kekayaan negara yang dipisahkan di BUMN?

B. Metode Penelitian

Tulisan ini menggunakan metode penelitian penelitian yuridis normatif. Penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka, mulai dari bahan hukum primer (bahan-bahan yang mengikat/hukum positif), bahan hukum sekunder (bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer) dan bahan hukum tersier (bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder).⁴

C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Keuangan BUMN: Apakah Keuangan Negara?

a. Tinjauan Umum Tentang Kewenangan BPK

Memasuki alam reformasi yang ditandai dengan lengsernya Presiden Soeharto pada 21 mei 1998, maka hal ini turut merubah kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Amandemen UUD 1945 yang menjadi salah satu tuntutan masa reformasi, kemudian direalisasikan dengan dimulainya rangkaian amandemen UUD 1945 pada tahun

1999 sampai tahun 2002.

Pada amandemen ketiga di tahun 2001, ketentuan mengenai keuangan negara dan pengelolaan keuangan negara, serta struktur organisasi dan kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan berubah secara mendasar.⁵ Sebelumnya, ketentuan mengenai BPK hanya diatur dalam satu ayat, yakni Pasal 23 ayat (5) UUD NRI 1945. Setelah amandemen, pengaturan mengenai kedudukan dan kewenangan BPK berubah drastis dan diatur dalam Bab tersendiri, yakni Bab VIIIA UUD NRI 1945 tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang terdiri dari 3 Pasal dan 7 ayat.

BPK sebagai lembaga tinggi negara, hadir sebagai salah satu yang melaksanakan fungsi pengawasan disamping DPR dan DPD. Fungsi pengawasan yang melekat pada BPK tidak lepas dari konstruksi kedaulatan yang berada di tangan rakyat. Rakyat sebagai pemegang kedaulatan, mempercayakan pengelolaan negara kepada DPR dan Pemerintah. DPR bertindak sebagai pengawas jalannya pengelolaan negara dan pemerintah adalah pelaksananya.⁶ Pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh BPK merupakan bagian yang tak terpisahkan dari fungsi pengawasan kinerja pemerintah secara umum. Pengawasan terhadap pemerintah dilakukan secara simultan dan menyeluruh, mulai dari perencanaan sampai pada tahap evaluasi dan penilaian. Dalam konteks ini, fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPR bersifat politis, sedangkan yang dilakukan oleh BPK lebih bersifat teknis keuangan.⁷

Amandemen memperluas kewenangan konstitusional BPK. Sebelumnya, kewenangan BPK diatur dalam Pasal 23 ayat (5) UUD NRI 1945, yakni memeriksa

⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, 2010, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 194.

⁵ Jimly Asshiddiqie, 2012, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 141.

⁶ Nizam Burhanuddin, 2015, *Hukum Keuangan Negara*, Total Media, Yogyakarta, hlm. 212.

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Op. cit.*, hlm. 137.

tanggungjawab tentang keuangan Negara. Namun demikian, setelah perubahan, dalam Pasal 23F ayat (1) UUD NRI 1945 ditentukan bahwa BPK berwenang memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab tentang keuangan Negara. Jadi, jika sebelumnya kewenangan tersebut sebatas pada memeriksa tanggung jawab keuangan negara, maka setelah perubahan, kewenangan BPK meliputi memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab tentang keuangan negara.

Selanjutnya untuk menindaklanjuti ketentuan Pasal 23F UUD NRI 1945, maka diundangkanlah Undang-undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara. Dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 ditentukan keuangan mana saja yang masuk dalam ruang lingkup pemeriksaan BPK, yakni: “Pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh BPK meliputi seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.”⁸ Ketentuan dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 diatas, diulangi dan ditegaskan kembali dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan:

- (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.;

- (2) Pelaksanaan pemeriksaan BPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan berdasarkan Undang-undang tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.;
- (3) Pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.⁹

Apabila melihat substansi Pasal 6 UU No. 15 Tahun 2006 tentang BPK *Jo.* Pasal 3 ayat (1) UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara, maka ketiganya bukanlah pasal yang berdiri sendiri, melainkan mengikuti pengertian dan ruang lingkup keuangan negara yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Memang dalam kedua UU diatas, keuangan yang menjadi objek pemeriksaan oleh BPK telah disebutkan secara jelas dan rinci. Akan tetapi hal ini hanya mengulangi dan mempertegas apa-apa saja yang sudah ditentukan dalam Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, sebagai Undang-undang yang dimaksud oleh Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang No. 15 Tahun 2004, yakni APBN, APBD, keuangan Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, keuangan BUMN dan BUMD, bahkan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan Negara.

Berdasarkan ketentuan yang berkenaan dengan keuangan negara, organisasi dan kewenangan BPK, serta pemeriksaan

⁸ Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400).

⁹ Pasal 6 Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4654).

pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang diatur dalam ketiga undang-undang diatas, maka dapat dipahami mengapa Undang-undang ini sering disebut sebagai paket UU Keuangan Negara. Desain dari beberapa UU ini dibuat saling berkaitan, bahkan saling ketergantungan.

b. Keuangan Negara Dan Keuangan BUMN

Istilah “Keuangan Negara” merupakan istilah yang tercantum dalam konstitusi baik sebelum maupun sesudah amandemen. Karena istilah ini dicantumkan dalam konstitusi, maka penulis menyebutnya sebagai istilah konstitusional. Oleh karenanya, maka maksud atau definisi dari istilah ini hanya bisa ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yakni dalam konstitusi sendiri ataupun dalam Undang-undang.

Baik sebelum amandemen maupun sesudah amandemen, memang terdapat perbedaan pendapat mengenai pengertian keuangan negara. Dalam UUD 1945 sebelum amandemen, kalangan ahli hukum tata negara pada umumnya berpendapat bahwa yang dimaksud dengan keuangan negara adalah APBN. Harun Al Rasid, Kleintjes, Wirjono, dan Yusuf R. Indradewa termasuk berpendapat yang demikian.¹⁰ Adapun yang berpendapat bahwa pengetahuan keuangan negara sebelum amandemen tidak terbatas pada APBN adalah A. Hamid S. Attamimi.¹¹

Terlepas dari perbedaan pendapat para ahli, umumnya yang diterima sebagai pengertian dari keuangan negara dalam Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 adalah APBN. Penulis sendiri mengikuti pendapat tentang keuangan negara dalam Pasal 23 ayat (5) UUD 1945

adalah APBN, mengingat penjelasan UUD 1945 telah dengan tegas menyatakan demikian. Setelah perubahan, ketentuan UUD NRI 1945 berkenaan dengan keuangan negara dan pengelolaan keuangan negara mengalami perubahan yang diatur dalam Pasal 23 sampai Pasal 23D UUD 1945.

Dalam kerangka menindaklanjuti pengaturan keuangan negara setelah perubahan UUD NRI 1945, maka diundangkanlah Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Dalam Pasal 1 ayat (1) ditentukan:

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.”¹²

Berdasarkan definisi di atas, keuangan negara dimaknai sebagai hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, baik dalam bentuk uang, maupun dalam bentuk lainnya. Menurut Nizam Burhanuddin, kesemua hal yang terdiri dari hak keuangan, kewajiban keuangan, barang yang bernilai uang, atau uang sendiri, baru masuk dalam lingkup keuangan negara apabila negara telah bergerak melaksanakan hak dan kewajiban itu¹³.

Sebagai contoh adalah pajak. Bagi negara, pajak merupakan hak keuangan, sedangkan bagi warga negara, pajak merupakan kewajiban keuangan. Akan tetapi, jika warga negara sebagai wajib pajak kemudian tidak memenuhi kewajibannya membayar pajak dan negara juga tidak bergerak untuk mendapatkan haknya berupa

¹⁰ Harun Al Rasyid, *Pengertian Keuangan Dalam Hubungannya Dengan Tugas Badan Pemeriksa Keuangan*, Dalam Arifin P. Soeria Atmadja, 2010, *Keuangan Publik Dalam Prespektif Hukum : Teori, Praktik, dan Kritik*, Raja Grafindo, Jakarta, hlm.1.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 15.

¹² Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286).

¹³ Nizam Burhanuddin, *Loc. cit.*

pajak itu, maka keuangan tersebut tetap menjadi keuangan wajib pajak dan bukan keuangan atau uang negara.

Selanjutnya dalam Pasal 2 UU No. 17 Tahun 2003, pengertian tentang keuangan negara lebih dirinci lagi, meliputi:¹⁴

- a. Hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. Kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan Negara;
- d. Pengeluaran Negara;
- e. Penerimaan Daerah;
- f. Pengeluaran Daerah;
- g. Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah;
- h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Ketentuan diatas menunjukan pengertian dan ruang lingkup pengertian keuangan negara yang berbeda dengan sebelum perubahan karena meliputi APBN dan keuangan lainnya, termasuk diantaranya keuangan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Dimasukannya keuangan BUMN dalam pengertian keuangan negara kembali mengundang perbedaan pandangan

di kalangan ahli hukum, mengingat hal ini akan berbenturan dengan status BUMN itu sendiri sebagai subyek hukum yang berbeda dengan negara, dan bagi keduanya memiliki memiliki hak dan kewajiban masing-masing, sebagaimana konstruksi teori badan hukum yang diterima secara universal. Itulah sebabnya hal ini perlu untuk ditinjau dari sudut subyek pemilik atau pengaturnya.

BUMN sebagai subyek hukum yang berbeda dengan negara, maupun lembaga atau organ penyelenggara negara, merupakan badan hukum yang dibentuk dengan keuangan negara yang dipisahkan. Dalam teori hukum, pemisahan kekayaan ini menyebabkan terjadinya transformasi hukum, dari keuangan publik menjadi keuangan privat. Transformasi ini melahirkan subyek hukum baru yang disebut badan hukum. Uang yang sebelumnya merupakan milik pendiri, bertransformasi menjadi milik subyek hukum baru (badan hukum) yang dibentuk dengan uang tersebut. Adanya kekayaan/keuangan yang terpisah dan tersendiri dari pemilik subyek hukum lain, merupakan unsur paling pokok untuk disebut sebagai badan hukum (*legal entity*) yang berdiri sendiri¹⁵. Tanpa adanya kekayaan yang terpisah tersebut, suatu badan tidak dapat menyanggah hak dan kewajibannya secara otonom, dan karenanya tidak dapat bertindak atas nama dirinya dalam lalulintas hukum.

Dalam kaitannya dengan pemisahan keuangan negara pada BUMN, maka kita harus melihat berdasarkan pembagian bentuk dari BUMN yang diatur dalam UU BUMN. Dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN (UU BUMN), BUMN dibagi menjadi 2 (dua), yakni BUMN berbentuk Perum dan BUMN berbentuk Perseroan. Secara prinsip, perbedaan antara

¹⁴ Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286).

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Op. cit.*, hlm. 63.

Persero dan Perum adalah terletak pada kepemilikan, tujuan, dan ketentuan yang mengikat.

Konteks Perum, seluruh modalnya dimiliki oleh negara dan tidak terbagi dalam bentuk saham. Hal ini berbanding terbalik dengan BUMN berbentuk Perseroan yang modalnya terbagi dalam saham dan negara adalah pemilik saham mayoritas (51%) atau pemilik saham seluruhnya. Itulah sebabnya, bagi BUMN berbentuk Persero dimungkinkan untuk *go public* saat sahamnya didaftarkan di Pasar Modal, sehingga publik memiliki kesempatan turut menjadi pemilik, sesuai ketentuan dalam Undang-undang dibidang Pasar Modal.

Adapun dari sisi tujuan, BUMN berbentuk Perum bertujuan untuk menyediakan barang dan/atau jasa yang berkualitas dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat serta untuk memperoleh keuntungan sesuai prinsip perusahaan. Sedangkan BUMN berbentuk Perseroan, bertujuan untuk menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu dan berkualitas tinggi dan berdaya saing kuat, dengan tujuan utamanya adalah mengejar keuntungan. Dalam hal ini jelas perbedaan tujuan antara keduanya. Tujuan utama BUMN berbentuk Perseroan adalah mengejar keuntungan atau berorientasi *profit*, sedangkan BUMN berbentuk Perum menjadikan pelayanan kepada masyarakat melalui penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas dengan harga yang terjangkau sebagai tujuan utama dan bukan keuntungan.

Selanjutnya dari sisi ketentuan yang mengikat, bagi BUMN berbentuk Perum, ketentuan yang mengikat terbatas pada Undang-undang BUMN, Peraturan Pemerintah berkenaan dengan pendirian,

pembinaan, pengurusan, dan pengawasan, serta Anggaran Dasar. Sedangkan bagi BUMN berbentuk Perseroan, ketentuan yang mengikatnya adalah UU BUMN, UU Perseroan Terbatas, UU Pasar Modal bagi BUMN berbentuk Persero yang telah *go public*, serta Anggaran Dasarnya.

Ditinjau dari sudut keuangan, sebenarnya Putusan MK Nomor: 62/PUU-XI/2013 adalah tepat bagi BUMN berbentuk Perum, dengan mempertimbangkan aspek kepemilikan, tujuan, dan ketentuan yang mengikat. Ditinjau dari ketiga aspek ini, tidak ada alasan yang kuat untuk memisahkan secara tegas antara BUMN jenis Perum dan Negara dari segi keuangan. Namun hal ini menjadi berbeda bagi BUMN berbentuk persero jika ditinjau dari aspek kepemilikan, tujuan, dan ketentuan yang mengikat. Dalam Pasal 1 angka (2) UU BUMN dinyatakan: “Perusahaan Perseroan yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.”¹⁶

Pengertian dalam Pasal 1 angka (2) UU BUMN diatas, menunjukkan penekanan pengertian BUMN berbentuk Perseroan adalah pada aspek kepemilikannya, yakni minimal 51% atau bahkan seluruhnya (100%) saham dimiliki oleh negara. Disi lain pengertian ini membuka kemungkinan adanya kepemilikan selain negara terhadap BUMN berbentuk Perseroan. Dengan demikian, dari prespektif kepemilikan BUMN berbentuk Perseroan dapat dianggap sebagai badan usaha milik publik yang didalamnya dimungkinkan terdapat atau

¹⁶ Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4297).

yang didalamnya terdapat milik privat.

Mahkamah Konstitusi sendiri memberikan tafsir kepada BUMN dengan menyebutnya sebagai badan yang berbeda dari organ/ lembaga negara disatu sisi, dan berbeda pula dengan badan hukum privat disisi yang lain. Tafsiran ini memang tidak terlalu jelas, mungkin yang dimaksud adalah *quasi* badan hukum publik dan badan hukum privat. Tafsiran ini memiliki dua kemungkinan pengertian, yakni badan hukum publik yang didalamnya terdapat unsur privat, atau badan hukum privat yang dimiliki oleh publik. Akan tetapi, jika melihat pengertian BUMN dalam Pasal 1 angka (1) dan (2) UU BUMN, adalah lebih tepat melihat BUMN berbentuk Perseroan sebagai badan hukum privat yang dimiliki publik (Negara). Pengertian ini merupakan konsekuensi logis dari penekanan pengertian BUMN berbentuk perseroan pada aspek kepemilikan saham mayoritas oleh Negara.

Hak penguasaan oleh negara dalam konteks kepemilikan BUMN berbentuk perseroan diartikan sebagai penguasaan terhadap mayoritas saham Perseroan. Pengertian berupa penekanan pada kepemilikan saham mayoritas, tidak mengurangi ataupun mengubah kedudukan Perseroan sebagai badan hukum privat. Hal ini sejalan dengan pendapat Mahkamah Konstitusi tentang pengertian BUMN dalam Putusan Nomor: 62/PUU-XI/2013, angka [3.19]:

Menimbang bahwa berdasarkan uraian yang tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa BUMN, BUMD, atau nama lain yang sejenisnya adalah (i) badan usaha kepunyaan negara, (ii) fungsinya menjalankan usaha sebagai derivasi dari penguasaan negara terhadap 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.

Dalam kedudukannya sebagai badan hukum privat yang dipunyai oleh negara, maka BUMN berbentuk perseroan memiliki keuangan sendiri yang terpisah dari keuangan negara. Keuangan tersebut dapat bersumber dari APBN, kapitalisasi cadang, dan sumber lainnya. Yang dimaksud dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari APBN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, melainkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.¹⁷

Dari segi kepemilikan, uang atau dana yang dipisahkan pada perusahaan-perusahaan, baik perusahaan milik negara maupun swasta, adalah uang atau dana milik negara.¹⁸ Ketika Negara memisahkan kekayaannya pada BUMN, pada mulanya Negara memiliki hak dan kewajiban terhadap sejumlah uang yang dimilikinya. Ketika uang tersebut dipisahkan untuk ditempatkan sebagai modal pada Perseroan, maka hak dan kewajiban terhadap uang tersebut, bertransformasi menjadi hak dan kewajiban yang tertuang dalam kepemilikan saham. Transformasi hak dan kewajiban tersebut sebagai konsekuensi dari dibentuknya subyek hukum yang juga membutuhkan hak dan kewajiban tersendiri. Jadi pendekatan yang lebih tepat dalam melihat pemisahan kekayaan, adalah transformasi hak dan kewajiban yang telah diterima secara universal, dan bukan peralihan hak dan kewajiban seperti dalam prespektif transaksi yang digunakan oleh MK dalam Putusan Nomor: 62/PUU-XI/2013.

Hal ini berlaku sebaliknya ketika

¹⁷ Mulhadi, 2010, *Hukum Perusahaan, Bentuk-Bentuk Badan Usaha Di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Bogor, hlm. 164.

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 821.

badan hukum menyetor bagian laba usahanya. Uang yang semula merupakan uang milik badan hukum, berubah menjadi uang milik pemegang saham. Dalam konteks BUMN berbentuk Perseroan, ketika BUMN menyetor bagian laba usahanya atau pajaknya, uang yang semula merupakan milik privat (keuangan BUMN) berubah menjadi uang milik publik (keuangan negara).¹⁹

Berdasarkan perspektif transformasi, yang terjadi bukanlah peralihan hak dan kewajiban keuangan, melainkan transformasi hak dan kewajiban keuangan kedalam bentuk saham. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Erman Raja Gukguk²⁰, Kekayaan negara yang dipisahkan dalam Badan Usaha Milik Negara (BUMN) secara fisik adalah berbentuk saham yang dipegang oleh negara, bukan harta kekayaan Badan Hukum Milik Negara (BUMN) itu.

Berdasarkan Pasal 2 huruf (g) UU No. 17 Tahun 2003 sebenarnya telah memasukan "Surat Berharga", dalam pengertian dan ruang lingkup keuangan negara. Saham merupakan salah satu jenis surat berharga. Artinya menurut Pasal 2 UU No. 17 Tahun 2003 baik keuangan BUMN maupun saham BUMN adalah keuangan negara, dengan kata lain, negara memiliki dua jenis hak dan kewajiban terhadap satu keuangan yang sama. Hal ini tentu menimbulkan kebingungan yang baru.

Dimasukkannya surat berharga dalam pengertian keuangan negara justru memiliki manfaat yang lain, yakni sebagai batasan yang jelas dan sekaligus pengakuan terhadap adanya kepemilikan terhadap BUMN selain kepemilikan negara. Hal ini merupakan konsekuensi yuridis, mengingat UU BUMN sendiri membuka kemungkinan bagi BUMN berbentuk Perseroan untuk *go public* sehingga swasta dapat menanamkan modalnya bagi

BUMN demi peningkatan performa BUMN itu sendiri. Hal ini tentu dengan batasan, bahwa presentase saham yang ditanam oleh pihak selain negara, harus dibawah 51%. Sahamlah yang menjadi pemisah dan/atau batas yang jelas antara kepemilikan negara dan selain negara bagi BUMN.

Dilihat dari aspek tujuannya, BUMN berbentuk Perseroan menempatkan keuntungan sebagai tujuan utama. Memang tidak ada yang salah ketika negara mencari keuntungan lewat badan usaha yang dimilikinya, selama keuntungan tersebut dimaksudkan untuk merealisasikan kesejahteraan rakyat. Hal ini sejalan dengan hak menguasai oleh negara dan paham *welfare state* yang diadopsi oleh UUD 1945. Masalah justru timbul ketika pengelolaan dan tanggungjawab keuangan BUMN perseroan tidak dibedakan dengan mekanisme yang berlaku dengan organ atau lembaga negara yang sepenuhnya bersifat publik. Masalah yang timbul berdasarkan aspek tujuan ini, memiliki kaitan yang erat dengan aspek ketentuan yang mengikat bagi BUMN berbentuk Perseroan itu sendiri.

Tujuan utama penyusun UU BUMN untuk mendapatkan *profit* dapat dimengerti mengingat dalam menjalankan usahanya BUMN berbentuk Perseroan akan dihadapkan pada persaingan usaha dengan perusahaan swasta yang bergerak di bidang yang sama. Sebagai negara demokratis dan demi menghidupkan perekonomian nasional, pemerintah Indonesia harus menjaga keseimbangan dalam merealisasikan hak menguasai yang dimilikinya dengan tetap memberikan ruang bagi swasta untuk mengejar keuntungan seperti halnya BUMN. Itulah sebabnya, dibuatlah regulasi dibidang usaha. Regulasi tersebut mengatur bagaimana kegiatan

¹⁹ Arifin P. Soeria Atmadja, *Op. cit.*, hlm. 117.

²⁰ Erman Raja Gukguk, Pengertian Keuangan Negara Dan Kerugian Negara, *Makalah*, Diskusi Publik "Pengertian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi", Komisi Hukum Nasional RI, Jakarta, 26 Juli 2006.

Perseroan dalam mengejar keuntungan demi menjaga iklim usaha yang sehat, diantaranya UU Perseroan Terbatas, UU Pasar Modal, dan UU Ketenagakerjaan.

Dalam kaitannya dengan uraian diatas, yang menjadi pertanyaan adalah bagaimanakah status BUMN dalam menjalankan usahanya ketika harus tunduk kepada ketiga UU diatas, apakah sebagai badan hukum publik atau sebagai badan hukum privat? Dalam konteks lingkungan kuasa hukum (*rechtsgebied*), ketiga UU diatas berada lingkungan kuasa hukum privat (*privaatrechtstelijke rechtsgebied*)²¹. Tidak mungkin suatu badan hukum publik tunduk kepada ketentuan yang mengatur badan hukum privat. Hal ini sekali lagi kembali menegaskan kedudukan BUMN berbentuk perseroan sebagai badan hukum privat yang dimiliki oleh negara.

Memang tidak dapat dipungkiri kekhawatiran banyak pihak bahwa pengelolaan BUMN sangat rawan dengan praktik penyelewengan dan korupsi bukan sesuatu yang mengada-ada. Hal inilah yang mendorong banyak pihak untuk menolak ketika keuangan BUMN tidak dimasukkan dalam pengertian keuangan negara karena secara otomatis pengawasan BPK terhadap BUMN juga ikut hilang dengan sendirinya. Logika ini hadir karena desain dari paket UU Keuangan Negara yang dibuat demikian. Seperti yang diuraikan diatas, Pasal yang mengatur kewenangan BPK dalam memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan BUMN bukanlah pasal yang berdiri sendiri, melainkan terkait dengan definisi dan ruang lingkup keuangan negara yang diatur dalam Pasal 2 UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

2. Kewenangan BPK Pasca Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013

Putusan MK No. 62/PUU-XI/2013 sebenarnya memiliki objek yang luas dan tidak hanya terbatas pada BUMN berbentuk Perseroan saja. Namun demi penelitian yang lebih fokus dan setelah uraian tentang perbedaan antara BUMN berbentuk perum dan perseroan sebelumnya, maka objek penelitian ini dibatasi pada BUMN berbentuk Perseroan. Putusan ini memiliki 2 substansi pokok yakni mengenai keuangan BUMN sebagai keuangan negara atau bukan keuangan negara, dan mengenai apakah BPK berwenang mengaudit keuangan BUMN atau tidak.

Sebelumnya juga telah diuraikan bahwa kewenangan BPK dalam memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan BUMN, didasarkan pada pengertian keuangan BUMN itu sendiri yang dimasukan dalam pengertian dan ruang lingkup keuangan negara. Konsekuensi yuridisnya adalah, apabila keuangan BUMN tidak dimasukan dalam pengertian dan ruang lingkup keuangan negara, maka BPK tidak berwenang mengaudit keuangan BUMN.

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan ini, ternyata memakai logika paket UU Keuangan Negara dalam pertimbangan hukumnya. Hal ini dengan jelas diuraikan dalam pendapat Mahkamah angka [3.23];

[...] pertanyaannya adalah apakah kekayaan negara yang telah dipisahkan, yang kemudian menjadi modal usaha BUMN dan BUMD tersebut adalah tetap sebagai keuangan negara dan dengan demikian BPK berwenang memeriksanya. Pertanyaan lainnya, apakah dengan demikian secara umum berlaku system dan mekanisme Pasal 23 UUD 1945, padahal BUMN atau BUMD tersebut adalah entitas usaha, yang dengan demikian kekayaan negara yang telah dipisahkan tersebut bertransformasi menjadi bukan lagi keuangan negara, yang secara konstitusional BPK tidak lagi berwenang memeriksa pengelolaannya, tapi pemeriksa (internal audit) yang berwenang.

Disinilah persoalan sesungguhnya dari desain

²¹ Arifin P. Soeria Atmadja, *Loc. cit.*

Paket UU Keuangan Negara. Kewenangan BPK dalam mengaudit Keuangan BUMN berbentuk Perseroan sangat tergantung pada dimasukkan atau tidak dimasukkannya keuangan BUMN berbentuk Perseroan sebagai Keuangan Negara. Secara sadar, hal ini justru mengakui dalil yang digunakan pemohon dalam putusan ini, bahwa pemisahan kekayaan tersebut menyebabkan putusnya hubungan hukum antara Negara dengan keuangan yang ada pada BUMN, padahal jelas BUMN adalah singkatan dari Badan Usaha Milik Negara, atau yang oleh Prof. Arifin Surya Atmadja, digambarkan secara ekstrim bahwa “negara kehilangan imunitas publiknya terhadap keuangan yang dipisahkan”.²²

Sebenarnya, antara keuangan BUMN apakah sebagai keuangan negara atau bukan, dan kewenangan BPK dalam mengaudit keuangan BUMN, memiliki tujuan dan implikasi hukum yang berbeda, walaupun diantara keduanya terdapat kaitan yang erat. Dalam konteks keuangan BUMN berbentuk Perseroan, jika keuangan BUMN merupakan keuangan Negara, maka BUMN tersebut tidak bisa eksis sebagai subyek hukum (*legal entity*). Artinya, segala hak dan kewajiban BUMN tersebut menjadi hak dan kewajiban negara, disinilah bahayanya ketika keuangan tersebut tidak dipisahkan. Dengan menjadikan profit sebagai tujuan utamanya, maka BUMN berbentuk Perseroan akan senantiasa dihadapkan pada risiko dari kegiatan bisnisnya, dan resiko tersebut secara langsung menjadi resiko yang harus ditanggung oleh negara. Inilah tujuan sesungguhnya dari pemisahan kekayaan negara pada BUMN, yang untuk selanjutnya menjadi keuangan BUMN. Hal ini untuk mencegah dampak langsung dari setiap resiko bisnis BUMN bagi keuangan negara dalam APBN dan sekaligus meneguhkan eksistensi BUMN (perseroan) sebagai badan hukum privat.

Adapun dalam hal kewenangan BPK dalam mengaudit keuangan BUMN, hal ini berkaitan dengan kejahatan dibidang keuangan yang sering terjadi dalam tubuh BUMN, khususnya

yang berbentuk Perseroan. Disinilah sebenarnya kekhawatiran dari melepaskan mekanisme audit konstitusional BPK terhadap keuangan BUMN. Jika dikaitkan dengan “teori sumber”, dimana uang negara yang dipisahkan dari APBN untuk diinvestasikan di BUMN, jelas bersumber dari uang rakyat.²³ Jadi, dengan alasan apapun, keuangan tersebut tidak bisa dilepaskan dari mekanisme audit oleh lembaga konstitusional, sebagai perwujudan dari kedaulatan rakyat dalam memantau setiap penggunaan uangnya, yang dilaksanakan melalui mekanisme audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Tujuan dari pemisahan keuangan adalah untuk memisahkan hak dan kewajiban antara BUMN berbentuk Perseroan dengan Negara, sedangkan tujuan diadakannya kewenangan BPK dalam mengaudit keuangan BUMN berbentuk Perseroan adalah untuk mencegah dan menanggulangi kejahatan dibidang keuangan yang sering terjadi dalam tubuh BUMN. Jadi harus dibedakan antara tujuan pemisahan keuangan negara pada BUMN berbentuk Perseroan dan tujuan Kewenangan BPK dalam mengaudit keuangan yang dimaksud, begitu juga dengan implikasinya. Tidak berarti kemudian bahwa dengan tidak dimasukkannya keuangan BUMN dalam ruang lingkup keuangan negara, berimplikasi pada hilangnya wewenang BPK dalam mengaudit keuangan BUMN berbentuk Perseroan. Logika ini mendominasi dalam argumen setiap pihak ketika UU ini sedang diuji, bahkan MK juga menggunakan logika ini dalam pertimbangannya seperti yang penulis uraikan diatas.

Selanjutnya timbul pertanyaan lain, apakah dimungkinkan bagi BPK sebagai Lembaga yang berwenang memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara, melaksanakan kewenangannya terhadap keuangan yang tidak menjadi bagian dari ruang lingkup keuangan negara mengingat keuangan BUMN berbentuk perseroan adalah bukan keuangan negara, melainkan keuangan BUMN itu sendiri.

Oleh karena itu, disinilah pentingnya kita

²² *Ibid.*, hlm. 119.

²³ W. Riawan Tjandra, 2014, *Hukum Keuangan Negara*, Grasindo, Jakarta, hlm. 6.

melihat kedudukan BUMN itu dalam hubungannya dengan landasan konstitusional pembentukan BUMN, yakni Pasal 33 UUD 1945, disamping Pasal 23 UUD NRI 1945. Pembentukan BUMN merupakan bentuk campur tangan negara dalam kehidupan ekonomi rakyat Indonesia yang didasarkan atas paradigma negara kesejahteraan (*welfare state*)²⁴.

Mahkamah Konstitusi sendiri telah memberikan tafsiran atas apa yang dimaksud dengan “dikuasai oleh negara”. Bahkan MK konsisten atas tafsirannya dalam tiga putusan yang berbeda, yakni Putusan permohonan *judicial review* UU No.20 /2003 tentang Ketenagalistrikan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, UU No.22 /2001 tentang Minyak dan Gas Bumi Nomor 002/PUU-I/2003, dan Putusan Uji materi UU No.7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004²⁵.

Dalam putusannya MK berketetapan, yang dimaksud dengan hak menguasai negara mencakup lima pengertian, (i) Negara merumuskan kebijakan (*beleid*), (ii) termasuk melakukan pengaturan (*regelen daad*), (iii) melakukan pengurusan (*bestuurdaad*), (iv) mengelakukan pengelolaan (*beheer daad*) dan (v) melakukan pengawasan (*toezicht houden daad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Kewenangan konstitusional BPK merupakan bagian yang tak terpisahkan dari fungsi pengawasan (*toezicht houden daad*) kinerja pemerintah secara umum yang dilakukan secara simultan bersama DPR. Dalam konteks ini, fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPR bersifat politis, sedangkan yang dilakukan oleh BPK lebih bersifat teknis keuangan. Oleh karena itu, kewenangan konstitusional Badan Pemeriksa Keuangan dalam memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan BUMN tidak harus mengikuti desain keuangan negara yang diatur

dalam paket Undang-undang Keuangan Negara. Sebaliknya, kewenangan ini haruslah didasarkan pada kedudukan BUMN itu sendiri sebagai kepanjangan tangan negara dalam menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Hal ini sejalan dengan apa yang disampaikan oleh H. Yusuf L. Indradewa sebagai berikut:

[...] tanggung jawab pemerintah tentang keuangan negara adalah tanggung jawab terhadap pengurusan APBN yang telah disetujui oleh DPR. Tanggung jawab pemerintah yang telah ditentukan UUD ini tidak dapat diperluas dengan Undang-undang yang tidak mengatur khusus tugas dan wewenang pemerintah. Kini timbul pertanyaan, apakah BPK yang dalam UUD 1945 Pasal 23 ayat (5) bertugas memeriksa tanggung jawab pemerintah, tidak berwenang memeriksa keuangan daerah dan keuangan perusahaan negara. jawabannya pasti berwenang, asal kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang.²⁶

Dengan menggunakan mekanisme pemisahan kekayaan, sebenarnya keawatiran banyak pihak akan putusnya hubungan hukum antara BUMN berbentuk Perseroan dengan Negara adalah tidak tepat, karena dalam prespektif transformasi hukum, keuangan yang dipisahkan tersebut bertransformasi kedalam bentuk saham yang dimiliki oleh negara. Lewat transformasi status hukum ini, hubungan hukum antara negara dan keuangan BUMN tidak putus seperti paradigma transaksi, melainkan tetap eksis, dalam bentuk kepemilikan saham oleh negara.

Hal ini membantah logika terkait kewenangan BPK dalam mengaudit keuangan BUMN berbentuk perseroan, sangat tergantung pada status keuangan BUMN sebagai keuangan Negara. Kewenangan tersebut akan terus aktif terhadap setiap uang yang bersumber dari APBN, baik yang dipisahkan

²⁴ *Ibid.*, hlm. 17.

²⁵ Redaksi Hukumonline, “Tiga Kali Sama Putusan MK jadi Yurisprudensi Tetap”, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol18054/tiga-kali-sama-putusan-mk-jadi-yurisprudensi-tetap>, diakses 12 Agustus 2017.

²⁶ H. Yusuf L. Indradewa, *Pengertian Keuangan Negara Menurut Pasal 23 ayat (5) UUD 1945*, dalam Arifin P. Soeria Atmadja, *Op. cit.*, hlm. 39.

atau tidak dipisahkan, karena hal ini merupakan perwujudan kedaulatan rakyat yang tidak bisa dihilangkan dengan alasan apapun, termasuk dengan alasan otonomi badan hukum.

Seperti yang penulis kemukakan sebelumnya, bahwa kekawatiran banyak pihak akan rentannya pengelolaan keuangan BUMN khususnya yang berbentuk perseroan terhadap praktik penyelewengan dan koruptif dengan berbagai pola dan cara, tentu saja harus ditanggulangi dengan cara yang dikehendaki oleh hukum, baik dengan cara preventif maupun represif. Sebagaimana yang kita tahu, tujuan utama pemeriksaan oleh BPK bukanlah untuk menemukan tindak pidana saja, melainkan untuk penataan dan perbaikan kinerja pemerintahan negara dengan menggunakan keuangan negara secara tepat menurut peraturan PerUndang-undangan yang berlaku²⁷.

Berdasarkan konteks ini, jalan keluar yang konstitusional yang harus ditempuh adalah dengan menerapkan mekanisme audit oleh Badan Pemeriksa Keuangan yang berkedudukan sebagai Lembaga Tinggi Negara dan tidak boleh diintervensi oleh cabang kekuasaan lain, maupun oleh kekuatan lainnya. Adalah keliru, menjadikan keuangan BUMN berbentuk Perseroan sebagai keuangan negara, dianggap sebagai jalan keluar dari persoalan koruptif didalam tubuh BUMN.

Faktanya, praktek penyelewengan tidak hanya terjadi didalam tubuh badan hukum privat, melainkan juga didalam badan hukum publik. Sehingga adalah tepat Mahkamah Konstitusi tidak

membatalkan kewenangan BPK dalam mengaudit keuangan BUMN, baik yang berbentuk perseroan maupun perum.

D. Kesimpulan

Berdasarkan uraian diatas, maka tulisan ini menarik kesimpulan sebagai berikut: **Pertama**, keuangan BUMN (perseroan) sebagai badan hukum privat bukan merupakan keuangan negara sebagai badan hukum publik karena keduanya merupakan subyek hukum yang berbeda satu sama lain. Pemisahan kekayaan negara dari APBN untuk selanjutnya dijadikan sebagai modal pada BUMN (perseroan), tidak menyebabkan putusannya hubungan hukum antara negara dengan BUMN tersebut, mengingat kedudukan negara sebagai subyek hukum yang memiliki saham (mayoritas) di BUMN berbentuk perseroan.; **Kedua**, Badan Pemeriksa Keuangan pasca Putusan MK Nomor 62/PUU-XI/2013 berwenang secara konstitusional untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab keuangan BUMN berbentuk Persero. Kewenangan ini tetap dimiliki sekalipun keuangan BUMN berbentuk Persero bukan keuangan negara, mengingat adanya hubungan hukum antara Negara dan BUMN (Persero) lewat kepemilikan saham. Kedudukan BUMN sebagai bentuk penguasaan negara terhadap cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak, terhadapnya berlaku "pengawasan" oleh BPK, sebagai salah satu bentuk hak penguasaan negara itu sendiri.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Asshiddiqie, Jimly, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.
- _____, 2012, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Atmadja, Arifin P. Soeria, 2010, *Keuangan Publik*

Dalam Prespektif Hukum : Teori, Praktik, dan Kritik, Raja Grafindo, Jakarta.

- Burhanuddin, Nizam, 2015, *Hukum Keuangan Negara*, Total Media, Yogyakarta
- Mulhadi, 2010, *Hukum Perusahaan, Bentuk-Bentuk Badan Usaha Di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Bogor.
- Saidi, Muhammad Djafar, 2011, *Hukum Keuangan*

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Op. cit.*, hlm. 815.

Negara, Rajawali Press, Jakarta.

Soekanto, Soerjono dan Mamuji, Sri, 2010, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Tjandra, W. Riawan, 2014, *Hukum Keuangan Negara*, Grasindo, Jakarta.

B. Makalah

Guguk, Erman Raja, Pengertian Keuangan Negara Dan Kerugian Negara, *Makalah*, Diskusi Publik “Pengertian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi”, Komisi Hukum Nasional RI, Jakarta, 26 Juli 2006.

C. Artikel Internet

Redaksi Hukumonline, “Tiga Kali Sama Putusan MK jadi Yurisprudensi Tetap”, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol18054/tiga-kali-sama-putusan-mk-jadi-yurisprudensi-tetap>, diakses 12 Agustus 2017.

D. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286).

Undang-Undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400).

Undang-Undang No. 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4654).