**KEWENANGAN PEMERIKSAAN, PENGELOLAAN, DAN TANGGUNG JAWAB KEUANGAN NEGARA PADA BUMN DITINJAU DARI PERSPEKTIF HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

**AUTHORITY FOR AUDIT, MANAGEMENT AND STATE FINANCIAL RESPONSIBILITY IN STATE OWNED ENTERPRISES VIEWED FROM THE PERSPECTIVE OF STATE ADMINISTRATIVE LAW**

Disusun Oleh:

**Nama : SYAHRUL ROMADAN**

**NPM : 209030013**

**Rumpun Ilmu : Hukum Tata Negara**



**PROGRAM STUDI DOKTOR ILMU HUKUM**

**PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS PASUNDAN**

**BANDUNG**

**2023**

# ABSTRAK

Ulubiungna nagara dina kagiatan ékonomi bisa ditingali tina ayana rahayat anu ngilu kana kagiatan nagara salaku palaku ékonomi. Panalungtikan ieu museur kana kawenangan jeung pamariksaan, ngokolakeun jeung tanggung jawab kauangan nagara di BUMN, nalika dina praktek dilapangan masih keneh seur pasualan kaitan masalah pamarikasaan sareng tanggungjawab. Dumasar kana pasualan eta, simkuring nangtukeun sababaraha pasualan saperti di handap: 1) Kumaha aturan jeung palaksanaan pamariksaan, manajemen jeung tanggunjawab keuangan nagara di BUMN; 2) Kumaha konsép anu bener ngeunaan pamariksan, ngokolakeun jeung tanggung jawab kauangan nagara di BUMN ditilik tina Hukum Tata Usaha Negara jeung Kapastian Hukum.

Spésifikasi panalungtikan dina nyusun ieu disertasi dilaksanakeun ku cara analisis déskriptif, nya éta ngambarkeun pasualan-pasualan nu aya tuluy ditilik jeung dianalisa ngagunakeun bahan hukum primér jeung bahan sékundér. Métode anu dipake dina ieu panalungtikan nya éta yuridis normatif sarta dilengkepan ku yuridis empiris kalayan ngunakeun pendekatan paraturan undang-undang anu berlaku, pendekatan konséptual jeung pendekatan komparatif. Dina ieu panalungtikan, téhnik pangumpulan data anu dipake kucara ngalenyepan bahan kapustakaan (buku, hasil panalungtikan jeung sajabana) salin eta ngalakukeun wawancara, hasil wawancara eta di analisa ngagunakeun data kualitatif.

Hasil tina panalungtikan némbongkeun yén pangaturan palaksanaan audit, manajemen jeung akuntabilitas keuangan nagara ka BUMN diatur sacara hukum dina Undang-Undang Nomor 19 Taun 2003 ngeunaan BUMN anu netepkeun yén audit laporan keuangan BUMN dilaksanakeun. kaluar ku auditor eksternal dina hal ieu nyaéta akuntan publik luyu jeung katangtuan dina Undang-Undang Nomor 40 Taun 2007 ngeunaan Perseroan Terbatas. Konsep auditing, ngokolakeun jeung tanggung jawab kauangan nagara di BUMN anu bener tina jihat Hukum Tata Usaha Negara jeung Kapastian Hukum: a) BPK sacara administratif ngalaksanakeun BUMN salaku kamentrian luyu jeung wewenangna. b) BUMN anu boga pausahaan wangun Persero tunduk kana Undang-Undang Nomer 40 Taun 2007 ngeunaan Perseroan Terbatas, hal ieu luyu jeung Pasal 11 Undang-Undang Nomer 19 Taun 2003 ngeunaan BUMN anu nétélakeun yén sakabéh katangtuan jeung prinsip anu lumaku pikeun Persero. dilarapkeun ka Persero. Limited. Saterusna pamariksaan BUMN dina wangun Persero dilaksanakeun ku akuntan publik jeung pertanggungjawaban direksi dina ngokolakeun pausahaan dilaksanakeun dina Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS).

Kecap Konci: Kawenangan, BUMN, Keuangan Nagara

# ABSTRAK

Peran aktif negara dalam kegiatan perekonomian dapat dilihat dari keikutsertaan negara sebagai pelaku ekonomi. Penelitian ini berfokus pada kewenangan dan pemeriksan, pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara pada BUMN, mengingat dalam tataran praktik masih terkendala banyaknya permasalahan dalam pemeriksaan dan pertanggungjawabannya. Berdasarkan permasalahan tersebut, penulis mengidentifikasikan beberapa permasalahan sebagai berikut: 1) Bagaimana pengaturan dan pelaksanaan pemeriksaan, pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara pada BUMN; 2) Bagaimana konsep yang tepat tentang pemeriksaan, pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara pada BUMN ditinjau dari perspektif Hukum Adminstrasi Negara dan Kepastian Hukum.

Spesifikasi penelitian dalam penyusunan disertasi ini dilakukan dengan cara deskriftif analisis yaitu menggambarkan permasalahan yang ada kemudian mengkaji dan menganalisisnya dengan menggunakan bahan hukum primer dan bahan sekunder. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dan dilengkapi dengan yuridis empiris dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan perbandingan/komparatif (*comparative approach*). Dalam penelitian ini, digunakan teknik pengumpulan data secara penelitian kepustakaan (*library research*) dan wawancara, dengan analisis data yang bersifat kualitatif.

Hasil penelitian menunjukan bahwa secara yuridis pengaturan pelaksanaan pemeriksaan, pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara pada BUMN telah datur di dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN yang mengatur bahwa untuk pemeriksaan laporan keuangan BUMN dilaksanakan oleh auditor eksternal dalam hal ini akuntan publik sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Udang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Konsep yang tepat tentang pemeriksaan, pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara pada BUMN ditinjau dari perspektif Hukum Administrasi Negara dan Kepastian Hukum: a) Terhadap BUMN sebagai Kementerian secara administratif dilaksanakan oleh BPK sesuai dengan kewenangan. b) BUMN yang mempunyai perusahaan berbentuk Persero tunduk pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, hal ini sesuai Pasal 11 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN menyebutkan bahwa terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi Perseroan Terbatas. Kemudian pemeriksaan terhadap BUMN berbentuk Persero dilaksanakan oleh akuntan publik dan pertanggungjawaban direksi dalam pengelolaan Perusahaan dilakukan dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS).

Kata Kunci: Kewenangan, BUMN, Keuangan Negara

# ABSRACT

*The active role of the state in economic activities can be seen through its participation as an economic actor. This research focuses on the authority and examination, management, and financial accountability of the state in state-owned enterprises (BUMN), considering that there are still many issues and challenges in the examination and accountability practices. Based on these issues, the author identifies several problems as follows: 1) How is the regulation and implementation of the examination, management, and financial accountability of the state in BUMN? 2) What is the appropriate concept of examination, management, and financial accountability of the state in BUMN from the perspective of Administrative Law and Legal Certainty?*

*The research specifications for this dissertation are conducted through descriptive analysis, which involves describing the existing problems and then examining and analyzing them using primary legal materials and secondary sources. The methods used in this research are juridical-normative and supplemented with juridical-empirical approaches, including the statute approach, conceptual approach, and comparative approach. This research utilizes data collection techniques such as library research and interviews, with qualitative data analysis.*

*The research results show that the regulation and implementation of the examination, management, and financial responsibility of state-owned enterprises (BUMN) from a juridical perspective have been stipulated in Law Number 19 of 2003 concerning State-Owned Enterprises, which governs that the examination of financial reports of BUMN is carried out by external auditors, in this case, public accountants, in accordance with the provisions of Law Number 40 of 2007 concerning Limited Liability Companies. The appropriate concept of examination, management, and financial responsibility of the state in BUMN from the perspective of Administrative Law and Legal Certainty is as follows: a) In regard to BUMNs as ministries, the administrative examination is carried out by the Supreme Audit Agency (BPK) in accordance with its authority. b) BUMNs that have companies in the form of Limited Liability Companies (Persero) are subject to Law Number 40 of 2007 concerning Limited Liability Companies. Article 11 of Law Number 19 of 2003 concerning BUMNs states that all provisions and principles applicable to Limited Liability Companies are applicable to Persero. Therefore, the examination of BUMNs in the form of Persero is conducted by public accountants, and the responsibility of the directors in managing the Company is carried out in the General Meeting of Shareholders (RUPS).*

*Keywords: Authority, BUMN, State Finance*

#

*The active role of the state in economic activities can be seen through its participation as an economic actor. This research focuses on the authority and examination, management, and financial accountability of the state in state-owned enterprises (BUMN), considering that there are still many issues and challenges in the examination and accountability practices. Based on these issues, the author identifies several problems as follows: 1) How is the regulation and implementation of the examination, management, and financial accountability of the state in BUMN? 2) What is the appropriate concept of examination, management, and financial accountability of the state in BUMN from the perspective of Administrative Law and Legal Certainty?*

*The research specifications for this dissertation are conducted through descriptive analysis, which involves describing the existing problems and then examining and analyzing them using primary legal materials and secondary sources. The methods used in this research are juridical-normative and supplemented with juridical-empirical approaches, including the statute approach, conceptual approach, and comparative approach. This research utilizes data collection techniques such as library research and interviews, with qualitative data analysis.*

*The research results show that the regulation and implementation of the examination, management, and financial responsibility of state-owned enterprises (BUMN) from a juridical perspective have been stipulated in Law Number 19 of 2003 concerning State-Owned Enterprises, which governs that the examination of financial reports of BUMN is carried out by external auditors, in this case, public accountants, in accordance with the provisions of Law Number 40 of 2007 concerning Limited Liability Companies. The appropriate concept of examination, management, and financial responsibility of the state in BUMN from the perspective of Administrative Law and Legal Certainty is as follows: a) In regard to BUMNs as ministries, the administrative examination is carried out by the Supreme Audit Agency (BPK) in accordance with its authority. b) BUMNs that have companies in the form of Limited Liability Companies (Persero) are subject to Law Number 40 of 2007 concerning Limited Liability Companies. Article 11 of Law Number 19 of 2003 concerning BUMNs states that all provisions and principles applicable to Limited Liability Companies are applicable to Persero. Therefore, the examination of BUMNs in the form of Persero is conducted by public accountants, and the responsibility of the directors in managing the Company is carried out in the General Meeting of Shareholders (RUPS).*

*Keywords: Authority, BUMN, State Finance*

## Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disebut UUD 1945) Pasal 33 menyebutkan bahwa:

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan; (2) Cabang-cabang produksi 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-besar kemakmuran rakyat”.

Dengan demikian berdasarkan bunyi dari Pasal 33 UUD 1945 tersebut di atas, tercantum dasar demokrasi ekonomi. Dibentuknya Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan kemakmuran masyarakat yang lebih didahulukan dan diutamakan, bukan kemakmuran orang perorangan (individualistik). Sesuai dengan negara yang menganut konsep *welfare state,* ruang lingkup kegiatan administrasi negara atau pemerintahan itu sangat luas dan beragam. Keluasan dan keragaman administrasi negara ini seiring sejalan dengan dinamika perkembangan masyarakat yang menuntut pengaturan dan keterlibatan administasri negara.[[1]](#footnote-1)

BUMN pada esensinya meletakan BUMN yang dalam sistem perekonomian nasional sebagai perpanjangan tangan negara (*representation state*) untuk melakukan fungsi sosial yakni memberikan pelayanan berupa barang dan/atau jasa untuk sebesar-besar kesejahteraan rakyat dan sekaligus melaksanakan fungsi profit atau komersial yakni mencari atau mengejar keuntungan yang sebesar-besarnya. Berdasarkan konsep *walfare state*, pada dasarnya negara berperan aktif dalam mengurus, mengelola dan mengorganisir perekonomian dengan mencakup tanggungjawab negara dalam menjamin adanya pelayanan kesejahteraan dasar bagi warga masyarakat. Oleh karena itu konsep *welfare state* dipandang sebagai mekanisme pemerataan kesejahteraan ekonomi.

Peran aktif negara dalam kegiatan perekonomian dapat dilihat dari keikutsertaan negara sebagai pelaku ekonomi. Dalam sistem perekonomian nasional terdapat tiga pelaku ekonomi yang berperan, yaitu Badan Usaha Milik Negara (yang selanjutnya disebut BUMN), Swasta, dan Koperasi, dimana ketiganya memiliki peran yang saling mendukung. BUMN tersebut bergerak dalam bidang usaha yang dikategorikan dalam penyelenggaraan pelayanan dan kepentingan umum *(public service dan public utilities).*[[2]](#footnote-2) Hal ini didasarkan pada alasan adanya suatu cabang produksi atau bidang usaha yang dianggap penting dan vital atau strategis bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, sehingga tidak begitu saja dapat diserahkan kepada swasta untuk meguasai dan menyelenggarakannya.[[3]](#footnote-3) Sebagaimana institusi mandiri yang bertujuan mencari laba dan keuntungan, perusahaan BUMN perlu diberi kebebasan dalam merencanakan dan melaksanakan kegiatannnya.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003, tentang Badan Usaha Milik Negara, yang dimaksud BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan modal secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Selanjutnya sesuai ketentuan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003, Badan Usaha Milik Negara terdiri dari dua yaitu dalam bentuk Perusahaan Perseroan (Persero) dan Perusahaan Umum (Perum). Terhadap perseroan berlaku ketentuan Undang-Undang Perseroan. Artinya pengelolalannya dilakukan sesuai dengan ketentuan-ketentuan perseroan sebagaimana yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perserora Terbatas, baik tata kelola maupun pengangatkatan direksinya. Dengan demikian Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 telah dengan tegas mengatur bahwa kekayaan negara yang dipisahkan dalam BUMN adalah pemisahan kekayaan negara dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolaannya didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance*)sebagaimana Perseroan Terbatas lainnya.

Walaupun secara tegas telah dinyatakan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN adalah pemisahan kekayaan negara dari APBN, namun berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan yang dimaksud keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Selanjutnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Pasal 2 huruf (g) menjelaskan yang dimaksud “kekayaan negara adalah 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. Ketentuan sebagaimana tercantum pada Pasal 2 huruf (g) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 menunjukkan bahwa prinsip Undang-Undang Keuangan Negara yang menyebutkan bahwa kekayaan BUMN merupakan kekayaan negara, sehingga prinsip yang demikian tidak sejalan dengan prinsip Undang-Undang BUMN dan Undang-Undang Perseroan Terbatas yang dapat mengakibatkan timbulnya ketidakpastian hukum dalam pelaksanaan Undang-Undang BUMN.

Pasal 23E Ayat (1) perubahan ketiga UUD 1945 menyebutkan untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. Berdasarkan ketentuan Pasal 6 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006, maka BPK dapat melakukan pemeriksaan pengelolaan keuangan negara pada BUMN dengan tidak membedakan apakah BUMN tersebut berbentuk Perum atau Persero, sementara pada Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 dengan tegas mengatakan atas BUMN Persero adalah kekayaan negara yang dipisahkan dan pengelolaannya berlaku ketentuan Undang-Undang Persero. Demikian juga dalam hal pemeriksaan pengelolaan keuangan terhadap perseroan seharusnya dilakukan sesuai ketentuan dan prosedur sebagaimana diatur pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Adapun mekanisme pemeriksaan pengelolaan keuangan Persero telah diatur pada Pasal 68 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 yang dilaksanakan oleh akuntan publik. Selanjutnya sesuai Pasal 69 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 menyebutkan bahwa persetujuan dan pengesahan laporan keuangan serta laporan tugas pengawasan Dewan Komisaris dilakukan oleh RUPS.

Perjalanan BUMN dalam ketatanegaraan tidak begitu mulus karena masih saja terdapat banyak tantangan dan dinamika tersendiri diantaranya problem mengenai kepemilikan saham atau kekayaan BUMN. Hal ini, disebabkan karena terdapat perbedaan pengaturan dalam Undang-Undang BUMN yang mendefenisikan BUMN sebagai badan usaha yang seluruh atau sebagian besar (51%) modalnya dimiliki oleh negara melalui pernyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Akan tetapi, disisi lain Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menggolongkan kekayaan yang terpisah dan/atau tidak terpisahkan pada perusahaan negara/daerah termasuk dalam ruang lingkup keuangan negara. Sehingga kondisi demikian menjadi dilema tersendiri bagi pengurus BUMN dalam mengelola saham BUMN maupun Badan Pemeriksa Keuangan yang merupakan lembaga yang diberikan kewenangan konstitusional untuk mengaudit setiap lembaga atau badan-badan lain yang menggunakan keuangan negara.

Sebelum pemerintah melakukan pemisahan kekayaan negara sebagai penyertaaan modal BUMN, uang tersebut adalah uang publik, oleh sebab saat sebelum penyertaan modal terjadi, negara berstatus sebagai badan hukum publik yang tunduk dengan hukum publik. Tetapi setelah BUMN berdiri, peran negara selaku badan hukum publik seketika bertransformasi menjadi badan hukum privat, yaitu melakukan pendirian badan hukum BUMN, sehingga terjadilah transformasi dari uang publik menjadi uang privat. Kedudukan negara terhadap BUMN adalah sebagai pendiri BUMN. Di samping itu negara juga sebagai penyerta modal (pemegang saham). Selaku penyerta modal memiliki hak untuk mengendalikan BUMN melalui keputusan-keputusannya (keputusan RUPS). Tanggung jawab negara terbatas kepada besarnya modal yang dimasukkan. Apabila BUMN menderita kerugian yang melebihi modalnya maka negara tidak ikut bertanggung jawab untuk menanggung kerugian tersebut.

 Keberadaan BUMN bukan termasuk lembaga negara atau lembaga pemerintah, karena BUMN tidak berada pada struktur organisasi negara maupun pemerintah, dan seperti telah disebutkan di atas bahwa BUMN adalah perusahaan yang statusnya sebagai badan hukum perdata. Dengan statusnya tersebut harta kekayaan BUMN bukan merupakan kekayaan negara. Praktik yang dilakukan dalam pemeriksaan keuangan Persero (BUMN), selain dilakukan oleh akuntan publik, pemeriksaan juga dilakukan oleh BPK RI bahkan pemeriksaan oleh BPK RI dilakukan sampai kepada tingkat anak dan cucu perusahaan BUMN (perusahaan terafiliasi). Apabila terjadi ketidak sesuaian atas suatu transaksi dengan ketentuan dan prosedur yang berlaku, maka dapat berpotensi merugikan keuangan negara. Padahal adanya kerugian pada suatu transaksi bisnis tidak secara otomatis dapat dikatakan terjadi kerugian pada perusahaan dan dapat berakibat merugikan keuangan negara. Kondisi demikian mengkhawatirkan direksi BUMN tidak berani mengambil keputusan yang bersifat strategis dalam menjalankan bisnisnya yang dikarenakan apabila ada kerugian pada suatu transaksi bisnis. maka akan dianggap dapat merugikan keuangan negara dan bisa diancam dengan undang-undang tindak pidana korupsi.

## Metode Penelitian

Pada penelitian Disertasi ini utamanya adalah menggunakan yuridis normatif dan untuk memperkuat analisis digunakan juga yuridis empiris. Penelitian hukum normatif merupakan metode penelitian hukum kepustakaan, tata cara atau metode yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada.[[4]](#footnote-4) Metode atau cara pengkajiannya akan dilakukan dengan cara deskriptif analisis, yaitu dengan mencoba menjelaskan dan menguraikan bagaimana kewenangan pemeriksaan, pengelolaan, dan tanggung jawab keuangan negara pada BUMN ditinjau dari persfektif Hukum Administrasi Negara. Selanjutnya penelitian yuridis empiris adalah penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara in action pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat.[[5]](#footnote-5)

Penelitian dalam Disertasi ini menggunakan 3 (tiga) pendekatan utama yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekaan perbandingan komparatif (*comparative approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Alat pengumpulan data pada penelitian ini dilakukan dengan wawancara yaitu cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung pada yang diwawancarai, dan studi kepustakaan yaitu pengumpulan data yang dilakukan dalam rangka mempelajari data berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum primer.

## Hasil dan Pembahasan

## Pengaturan Pelaksanaan Pemeriksaan, Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara Pada BUMN

Penglolaan keuangan negara memiliki tujuan untuk menjaga dan menjamin eksistensi negara dan membiayai pengelolaan negara untuk mewujudkan kesejahteraan. Semua negara dikelola secara tertib, sesuai dan taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan akuntabel. Agar segala kekurangan dalam laporan keuangan pemerintah dapat dideteksi secara akurat sebagai bahan dalam memperbaiki sistem pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara serta sebagai bahan dalam pengambilan kebijakan secara tepat, maka diperlukan suatu lembaga negara yang diberikan kewenangan. Menurut Philipus M. Hardjon istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah “*bevoeghed*”[[6]](#footnote-6). Dalam kepustakaan hukum Belanda, istilah “*bevoeghed* digunakan dalam konsep hukum publik dan hukum privat. Sedangkan dalam kepustakaan hukum kita hanya untuk hukum publik. Mengutip pendapat F.A.M. Stroink, wewenang merupakan inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi. Sedangkan Hanc Van Maarseveen mendefinisikan wewenang (*bevoeghed*) sebagai kekuasaan hukum (*rechmacht)*.[[7]](#footnote-7)

Dalam hal kewenangan pemeriksaaan, pengelolaan, dan tanggung jawab keuangan negara pada BUMN harus mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai pemenuhan asas legalitas. Untuk mewujudkan pengelolaan keuangan negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara perlu dilakukan pemeriksaan oleh satu badan pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri, sebagaimana telah ditetapkan dalam Pasal 23E UUD 1945.

Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri, maka dibentuklah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK RI) berdasarkan Pasal 23 Ayat (5) UUD 1945 dan diakomodasi oleh Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan Undng-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan. Berdasarkan Pasal 6 Ayat (1) UU BPK menjelaskan bahwa, 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. Di samping itu, dalam melaksanakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara tersebut, BPK memiliki tugas melakukan pembahasan atas temuan pemeriksaan dengan objek yang diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengatur hubungan keuangan antara pemerintah dengan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta, dan badan pengelola dana masyarakat. Hal tersebut diatur dalam Pasal 24, namun ketentuan mengenai hubungan pemerintah dengan perusahaan negara secara spesifik dapat dilihat dalam Ayat (1). (2) dan (3). Ketentuan lebih lanjut mengenai pcngelolaan keuangan negara diatur dalam Undang-Undang Nomor 01 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Pasal 1 angka 1 menyatakan bahwa Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban kcuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan negara yang dipisahkan. yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. Berdasarkan rumusan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 01 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara tersebut, maka Badan Usaha Milik Negara juga termasuk dalam lingkup perbendaharaan negara.

Penjelasan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN. BUMN yang seluruh atau sebagian besar modalnya berasal dan kekayaan negara yang dipisahkan merupakan salah satu pelaku ekonomi dalam sistem perekonomian nasional di samping usaha swasta dan koperasi. Selanjutnya Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN menegaskan bahwa walaupun modal BUMN berasal dan kekayaan negara yang dipisahkan sebagai penyertaan modal negara, namun pcmbinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN melainkan didasarkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat. Oleh karena itu maka Pasal 11 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN merumuskan bahwa terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas (sekarang Undang-Undang Nornor 40 Tahun 2007). Dengan demikian, maka pengelolaan BUMN dilakukan berdasarkan *business judgement rules* menurut Pasal 97 Ayat (5) Undang-Undang Perseroan Terbatas untuk menciptakan *good corporate governance* dalam upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Munir Fuady dalam Ridwan Khairandy dan Camelia Malik menyatakan bahwa pada prinsipnya istilah *good corporate governance* mengacu pada bagaimana manajemen perusahaan mengelola perusahaan tersebut secara baik, benar dan pcnuh integritas, karena itu prinsip *good corporate governance* melingkupi seluruh aspek dan organisasi, bisnis, dan budaya perusahaan[[8]](#footnote-8). Untuk dapat mengoptimalkan perannya sebagai agen pembangunan, maka BUMN harus dikelola berdasarkan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik secara konsisten. Penerapan prinsip prinsip tersebut sangat penting dalam melakukan pengelolaan dan pengawasan BUMN.

## Konsep Yang Tepat Tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara Pada BUMN Ditinjau dari Perspektif Hukum Administrasi Negara dan Kepastian Hukum

Undang-Undang Dasar 1945 sebagai norma dasar (*grund norm*), Paket Undang-Undang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada BUMN dan Perseroan Terbatas sesungguhnya telah memberikan kepastian hukum tentang status yuridis keuangan negara di lingkungan BUMN Persero yakni bahwa keuangan di lingkungan BUMN Persero adalah keuangan negara.

Alasan yang mendasarinya adalah pertama, makna keuangan negara dalam ketentuan konstitusi (UUD 1945) tidak hanya mencakup APBN yang bersifat tahunan melainkan juga keuangan negara dalam bentuk lainnya sesuai ketentuan Pasal 23 C, yang diarahkan demi terlaksananya pengelolaan keuangan negara yang mengedepankan prinsip transparan, akuntabel, dan kehati-hatian, dalam mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat (Pasal 23 Ayat (1) UUD 1945);

Kedua, beberapa ketentuan dalam paket undang-undang keuangan negara seperti Pasal 1 Ayat (1) dan Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 3 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 jo. Undang-Undang Nomor 20 tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi mengatur secara jelas dan tegas cakupan keuangan negara yang luas, yakni termasuk kekayaan yang dipisahkan di lingkungan BUMN persero;

Ketiga, Pasal 3 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dan Pasal 6 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan mengatur bahwa BPK diberikan kewenangan untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sesuai dengan ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara; Keempat, Fatwa MA No. WKMA/Yud/20/VIII/2006 tertanggal 16 Agustus 2006 yang sering kali diklaim sebagai landasan hukum yang mempertegas status yuridis keuangan negara di lingkungan BUMN Persero sebagai bukan keuangan negara, tidak dapat dipakai sebagai dasar hukum karena bukan merupakan bagian dari hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku sah dan mengikat secara umum di Indonesia.

Pencapaian tujuan kesejahteraan rakyat dengan keberadaan sebuah BUMN mempunyai hubungan yang sangat erat, BUMN dijadikan salah satu alat oleh negara untuk dapat mewujudkan tujuan tersebut, yaitu selain untuk memupuk keuntungan juga melaksanakan kemanfaatan umum. Dengan demikian maka dalam pengelolaannya BUMN harus mampu menerapkan prinsip-prinsip tata kelola persahaan yang baik (*Good Corporate Governance*). BUMN yang mempunyai perusahaan berbentuk Persero tunduk pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, hal ini sesuai Pasal 11 Undan-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN menyebutkan bahwa terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi Perseroan Terbatas. Pemeriksaan terhadap BUMN berbentuk Persero dilaksanakan oleh akuntan publik dan pertanggungjawaban direksi dalam pengelolaan Perusahaan dilakukan dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS).

Sebagai perbandingan Badan Pemeriksa Keuangan di Singapura dikenal dengan nama *Auditor-General’s Office* mempunyai peran.:[[9]](#footnote-9) a) audit laporan rekening semua departemen dan kantor pemerintah. b) audit rekening orotitas dan badan yang mengelola dana publik seperti yang ditentukan oleh hukum. c) merekomendasikan dan mengomentari dalam laporannya tentang semua hal yang berkaitan dengan rekening publik, uang publik dan toko umum. Di negara Belanda Badan Pemeriksaan Keuangan dikenal *Algemene Rekenkamer* atau *The Netherland Court of Audit* merupakan *High Council of State* (Dewan Tinggi Negara) mempunyai kewenangan memeriksa pendapatan dan belanja pemerintah pusat berdasarkan Pasal 75 Konstitusi Belanda dan *Government Account Act* 2016. *Algemene Rekenkamer* atau *The Netherland Court of Audit* melaporkan pekerjaan setahun sekali ke parlemen. Parlemen dapat menggunakan opini audit untuk melakukan pemberhentian terhadap pemerintah.[[10]](#footnote-10) Demikian pula halnya di negara Jepang, Badan Pemeriksa Keuangan atau yang dikenal dengan istilah *Board Audit of Japan* mempunyai kewenangan melakukan audit pengeluaran dan pendapatan negara sebagaimana diatur oleh hukum, melakukan pemeriksaan, mengawasi pengelolaan keuangan, memastikan kecukupannya, dan memperbaiki segala kekurangan, melakukan pemeriksaan dengan tujuan ketepatan, keteraturan, keekonomian, efisiensi, efektivitas, atau tujuan lain yang diperlukan untuk pemeriksaan.[[11]](#footnote-11) Berdasarkan perbandingan ke 3 (tiga) negara tersebut di atas, baik di negara Singapura, Jepang maupun Belanda sesuai konstitusinya tidak menyebutkan secara tegas bahwa BPK melakukan pemeriksaan terhadap BUMN.

## Kesimpulan

Pengaturan pelaksanaan pemeriksaan, pengelolaan serta tanggung jawab keuangan negara pada BUMN secara yuridis telah datur di dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang menyebutkan bahwa untuk pemeriksaan laporan keuangan BUMN dilaksanakan oleh eksternal auditor yaitu akuntan publik, sesuai ketentuan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Hal tersebut telah diatur pula dalam Undang-Undang No 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara serta Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) bahwa apabila pemeriksaan dilaksanakan oleh akuntan publik sesuai dengan ketentuan Undang-Undang, maka hasil pemeriksaan tersebut wajib diserahkan kepada BPK, sehingga BPK dapat melaksanakan evaluasi atas hasil tersebut”. Adapun mekanisme persetujuan dan pengesahan atas laporan tahunan, laporan keuangan serta pengawasan perusahaan dilakukan dalam RUPS (Rapat Umum Pemegang Saham).

Konsep yang tepat tentang pemeriksaan, pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara pada BUMN ditinjau dari perspektif Hukum Administrasi Negara dan Kepastian Hukum: a) Terhadap BUMN sebagai Kementerian secara administratif dilaksanakan oleh BPK sesuai dengan kewenangan. b) BUMN yang mempunyai perusahaan berbentuk Persero tunduk pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, hal ini sesuai Pasal 11 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN menyebutkan bahwa terhadap Persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi Perseroan Terbatas. Kemudian pemeriksaan terhadap BUMN berbentuk Persero dilaksanakan oleh akuntan publik dan pertanggungjawaban direksi dalam pengelolaan Perusahaan dilakukan dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS).

# DAFTAR PUSTAKA

Abdulkadir Muhamad, *Hukum dan Penelitian Hukum,* Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004.

Aminuddin Umar*, Hak Menguasai Negara dalam Privatisasi BUMN,* Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012*,*

Philipus M. Hardjon, *Tentang Wewenang,* Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya,tanpa tahun,

Prasetio, *Dilema BUMN Benturan Penerapan Business Judment Rule (BJR) dalam Keputusan Bisnis Direksi BUMN,* Rayana Komunikasindo, Jakarta, 2014,

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajagrafindo Perkasa, Jakarta, 2006

Ridwan Khairandy dan Camelia Maiik, *Good corporate Governance, Perkembangan Pemikiran dan Implernentasinva di Indonesia dalam Perspekt Hukum*, Total Media, Yogyakarta, 2007.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Sigkat*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.2007

Auditor General Office of Singapore., <http://WWW.aseansai.org/member-sais/membership-list/auditor-generals-office-of-singapore/>, diakses 5 Oktober 2022.

Algemene Rekenkamer, “About The Netherlands court of audit”, <http://english.rekenkamer.nl/about-the-netherlands-cout-of-audit>, diakses tanggal 8 Oktober 2022.

The Board of Audit Act. Article 20 (1-3).

1. Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajagrafindo Perkasa, Jakarta, 2006, hlm. 82. [↑](#footnote-ref-1)
2. Prasetio, *Dilema BUMN Benturan Penerapan Business Judment Rule (BJR) dalam Keputusan Bisnis Direksi BUMN,* Rayana Komunikasindo, Jakarta, 2014, hlm.77 [↑](#footnote-ref-2)
3. Aminuddin Umar*, Hak Menguasai Negara dalam Privatisasi BUMN,* Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012*,* hlm.72*.* [↑](#footnote-ref-3)
4. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2007, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Sigkat*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm 13-14. [↑](#footnote-ref-4)
5. Abdulkadir Muhamad, *Hukum dan Penelitian Hukum,* Citra Aditya Bakti, Bandung,2004, hlm.134 [↑](#footnote-ref-5)
6. Philipus M. Hardjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya,

tanpa tahun, hlm. 1 [↑](#footnote-ref-6)
7. Ibid. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ridwan Khairandy dan Camelia Maiik, *Good corporate Governance, Perkembangan Pemikiran dan Implernentasinva di Indonesia dalam Perspekt Hukum*, Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm. 72 [↑](#footnote-ref-8)
9. Auditor General Office of Singapore., <http://WWW.aseansai.org/member-sais/membership-list/auditor-generals-office-of-singapore/>, diakses 5 Oktober 2022 [↑](#footnote-ref-9)
10. Algemene Rekenkamer, “About The Netherlands court of audit”, <http://english.rekenkamer.nl/about-the-netherlands-cout-of-audit>, diakses tanggal 8 Oktober 2022 [↑](#footnote-ref-10)
11. *The Board of Audit Act*. Article 20 (1-3) [↑](#footnote-ref-11)