

Pengawasan Penyertaan Modal Negera Pada BUMN Dalam Pengelolaan Keuangan Negara Perspektif Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Rudhy Setiawan¹, Meri Yarni², Arfa'i³

^{1,2,3}Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Jambi, Indonesia
E-mail: rudhysetiawanbankjambi@gmail.com¹, meri_yarni@unja.ac.id², arfai.fh@unja.ac.id³

Article History:

Received: 16 April 2026

Revised: 21 Mei 2026

Accepted: 04 Juni 2026

Keywords: Pengawasan,
Penyertaan Modal Negara.

Abstract: Tujuan penelitian ini adalah 1) Untuk mengetahui, memahami dan menganalisis mekanisme penyertaan modal negara pada BUMN dalam pengelolaan keuangan negara perspektif Peraturan Perundang-Undangan; 2) Untuk mengetahui, memahami dan menganalisis pengawasan penyertaan modal negara pada BUMN dalam pengelolaan keuangan negara perspektif Peraturan Perundang-Undangan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu metode penelitian normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan historis (*historical approach*). Bahan hukum yang digunakan adalah: bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Analisis bahan hukum yang terkumpul dilakukan dengan cara menginventarisasi, mensistematisasi dan menginterpretasikan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa 1) Mekanisme PMN dalam praktiknya dilaksanakan melalui tahapan yang sistematis, yaitu perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan. Tahap perencanaan dilakukan oleh pemerintah melalui kementerian terkait, termasuk Kementerian BUMN, dengan mempertimbangkan kebutuhan dan kinerja BUMN. Tahap penganggaran dilakukan melalui APBN dengan persetujuan DPR. Tahap pelaksanaan dilakukan melalui Peraturan Pemerintah sebagai dasar hukum penyertaan modal. Selanjutnya, tahap pengawasan dilakukan melalui audit dan evaluasi oleh lembaga pengawas. 2) Pengawasan terhadap PMN dilaksanakan melalui mekanisme berlapis (*multi-layered control*), yang melibatkan pengawasan internal oleh pemerintah dan BUMN itu sendiri, serta pengawasan eksternal oleh lembaga negara. Dalam hal ini, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia menjalankan fungsi pengawasan politik melalui persetujuan anggaran dan evaluasi kebijakan, sedangkan Badan Pemeriksa

Keuangan menjalankan fungsi audit terhadap pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Sistem ini menunjukkan adanya mekanisme checks and balances dalam pengelolaan PMN.

PENDAHULUAN

Keterlibatan negara dalam pembangunan, khususnya dalam hal pembangunan ekonomi melalui Badan Usaha Milik Negara, dilandasi dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Substansi Pasal 33 tersebut tampak jelas adanya peranan negara dalam mengatur perekonomian sangat besar, sehingga sebenarnya secara tegas Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 beserta penjelasannya, melarang adanya penguasaan sumber daya alam di tangan perseorangan.

Pasal 33 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tersebut berlandaskan semangat sosial, yang menempatkan penguasaan barang untuk kepentingan publik, seperti sumber daya alam pada negara. Pengaturan ini berdasarkan anggapan bahwa pemerintah adalah pemegang mandat untuk melaksanakan kehidupan kenegaraan di Indonesia. Untuk itu, pemegang mandat ini seharusnya punya legitimasi yang sah dan ada yang mengontrol kebijakan yang dibuatnya dan dilakukannya, sehingga dapat tercipta peraturan perundang-undangan penjabaran dari Pasal 33 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang sesuai dengan semangat demokrasi ekonomi.

Oleh karena itu, negara diwajibkan mengambil peran aktif dengan cara membentuk badan usaha yang disebut BUMN sebagaimana amanat dari Pasal 33 Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Negara diharapkan mendominasi peran terhadap segala aspek kebijakan ekonomi dan hukum untuk menstabilisasi kondisi pembangunan Indonesia. Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan salah satu pelaku kegiatan ekonomi dalam perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi. Sebagai salah satu pelaku kegiatan ekonomi, BUMN memiliki peranan penting dalam penyelenggaraan perekonomian nasional untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Kehadiran BUMN memiliki peran yang vital karena sebagai pelopor dan/atau perintis dalam sektor-sektor usaha yang belum diminati usaha swasta. Badan Usaha Milik Negara menjadi instrumen pemerintah dalam membuka sektor-sektor yang dinilai penting dan relevan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat disatu sisi, namun memerlukan sumber daya yang mungkin tidak dapat disediakan swasta. Di samping itu, BUMN juga merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang signifikan dalam bentuk berbagai jenis pajak, dividen, dan hasil privatisasi.¹

Dalam menjalankan sebuah produk hukum dalam bentuk undang-undang maka perlu ada Peraturan Pemerintah yang merupakan peraturan pelaksanaannya. Sebuah undang-undang tanpa sebuah Peraturan Pemerintah tidak akan dapat berlaku tanpa ada peraturan pelaksanaannya. Pemerintah dalam rangka meningkatkan nilai dan memaksimalkan peran Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang adalah sarana pembangunan nasional untuk mendukung serta mempercepat program pemerintah dan meningkatkan tertib administrasi, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia 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.²

Dalam Pasal 2A ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2016, menentukan bahwa:

¹Prasetyo, *Dilema BUMN Benturan Penerapan Business Judgment Rule (BJR) Dalam Keputusan Bisnis Direksi BUMN*, P.T. Rayyana Komunikasindo, Jakarta Timur, 2014, hlm. 41-42.

²Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 78.

Penyertaan Modal Negara yang bersumber dari kekayaan negara yang 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.

Terbitnya Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2016 ini menuai banyak reaksi oleh pemerintah, politikus, dan kelompok masyarakat lainnya. Hal ini dikarenakan substansi Pasal 2A tersebut di atas bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Pada Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menentukan, “Pemberian pinjaman/hibah/penyertaan modal dan penerimaan pinjaman/hibah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN/APBD”.

Pasal 24 ayat (2) di atas menentukan bahwa penyertaan modal yang dilakukan oleh negara kepada BUMN dalam hal ini diwakili oleh Menteri BUMN dapat memberikan penyertaan modal kepada perusahaan negara dengan terlebih dahulu ditetapkan dalam APBN. Dari uraian di atas, tampak jelas bahwa Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara tidak bersesuaian dengan Pasal 2A Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2016, karena dalam Pasal 2A tersebut menentukan bahwa “penyertaan modal negara dilakukan oleh Pemerintah tanpa melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara”.

Berbicara mengenai sumber modal dalam BUMN adalah bersumber dari kekayaan Negara yang dipisahkan sebagaimana dijelaskan dalam ketentuan umum Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara. Dalam hal sumber modal BUMN berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang BUMN, maka memiliki keterkaitan dengan keuangan Negara karena merupakan bagian dari keuangan negara.

Hal ini jelas diatur dalam Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang menentukan: “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”.

Keuangan Negara melingkupi juga kekayaan Negara yang dipisahkan, dimana dalam pengelolaan keuangan Negara diatur dengan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam konstitusi. Dan hal ini jelas tertuang dalam ketentuan undang-undang Keuangan Negara, terkait pengelolaan keuangan Negara dimana dikatakan bahwa kekuasaan terhadap pengelolaan keuangan Negara dipakai guna mencapai tujuan bernegara, dan untuk mencapai tujuan itu dilakukan setiap tahun melalui penyusunan dan pembuatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Apabila melihat pengertian keuangan Negara di dalam Undang-Undang Keuangan Negara, yaitu keuangan negara termasuk di dalamnya kekayaan Negara yang dipisahkan dan itu digunakan sebagai penyertaan modal Negara pada BUMN merupakan bagian dari keuangan Negara yang harus melalui mekanisme APBN. Hal ini sudah ditegaskan lagi berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 dan Nomor 62/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa “kekayaan Negara yang terpisah atau dipisahkan pada BUMN termasuk kedalam ruang lingkup keuangan Negara.”³

Selain itu, pengaturan mengenai pengelolaan keuangan negara juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara yang menegaskan bahwa:

“Setiap pengelolaan keuangan negara harus dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan

³Alfin Sulaiman, *Keuangan Negara pada BUMN dalam Perspektif Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 2011, hlm. 34.

memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Ketentuan ini menunjukkan bahwa penyertaan modal negara pada BUMN harus dilakukan dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara yang baik”.⁴

Dalam praktiknya, penyertaan modal negara pada BUMN dilakukan melalui berbagai mekanisme, antara lain melalui penyertaan langsung dalam bentuk uang, barang milik negara, maupun melalui konversi utang menjadi modal. Mekanisme tersebut biasanya dilakukan melalui kebijakan pemerintah yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, khususnya dalam bentuk peraturan pemerintah mengenai penyertaan modal negara pada BUMN tertentu.

Penyertaan modal negara pada BUMN memiliki peran penting dalam memperkuat kinerja perusahaan serta mendukung pelaksanaan program pembangunan nasional. Dengan adanya tambahan modal dari negara, BUMN diharapkan mampu meningkatkan kapasitas usaha, memperluas jaringan bisnis, serta meningkatkan daya saing perusahaan di tingkat nasional maupun internasional. Namun demikian, penyertaan modal negara juga memiliki potensi risiko apabila tidak dikelola dengan baik.

Salah satu risiko yang dapat timbul adalah terjadinya kerugian negara akibat pengelolaan perusahaan yang tidak efektif atau tidak efisien. Kerugian tersebut dapat terjadi apabila manajemen perusahaan tidak mampu mengelola modal negara secara optimal atau apabila terjadi penyalahgunaan kewenangan dalam pengelolaan perusahaan. Oleh karena itu, diperlukan sistem pengawasan yang efektif untuk memastikan bahwa penyertaan modal negara pada BUMN dapat dikelola secara optimal dan memberikan manfaat bagi negara.⁵

Pengawasan terhadap penyertaan modal negara pada BUMN dilakukan oleh berbagai lembaga negara sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Salah satu lembaga yang memiliki kewenangan dalam melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan negara adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Lembaga ini memiliki tugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Selain pengawasan eksternal oleh BPK, pengawasan terhadap BUMN juga dilakukan oleh pemerintah melalui Menteri yang membidangi BUMN sebagai wakil negara selaku pemegang saham. Menteri BUMN memiliki kewenangan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pengelolaan BUMN agar dapat berjalan sesuai dengan tujuan pendiriannya. Dalam hal ini, Menteri BUMN memiliki peran strategis dalam memastikan bahwa BUMN dikelola secara profesional serta mampu memberikan kontribusi yang optimal bagi perekonomian nasional.

Di samping itu, dalam struktur internal BUMN sendiri terdapat organ perusahaan yang memiliki fungsi pengawasan, yaitu Dewan Komisaris. Dewan Komisaris memiliki tugas untuk melakukan pengawasan terhadap kebijakan pengurusan perusahaan yang dilakukan oleh Direksi serta memberikan nasihat kepada Direksi dalam menjalankan kegiatan perusahaan. Keberadaan Dewan Komisaris merupakan bagian dari sistem tata kelola perusahaan yang bertujuan untuk memastikan bahwa pengelolaan perusahaan dilakukan secara transparan dan akuntabel.⁶

Namun demikian, dalam praktiknya pengawasan terhadap penyertaan modal negara pada BUMN masih menghadapi berbagai permasalahan. Berbagai kasus yang terjadi dalam pengelolaan BUMN menunjukkan bahwa masih terdapat kelemahan dalam sistem pengawasan yang ada. Beberapa kasus bahkan menunjukkan adanya potensi kerugian negara akibat pengelolaan BUMN yang tidak sesuai dengan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik.

⁴Indra Bastian, *Akuntansi Sektor Publik*, Erlangga, Jakarta, 2010, hlm. 97.

⁵Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hlm. 52.

⁶Munir Fuady, *Hukum Perseroan Terbatas*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2015, hlm. 119.

Permasalahan tersebut menunjukkan bahwa pengawasan terhadap penyertaan modal negara pada BUMN tidak hanya memerlukan kerangka hukum yang jelas, tetapi juga memerlukan implementasi yang efektif serta koordinasi yang baik antara berbagai lembaga yang memiliki kewenangan dalam melakukan pengawasan. Tanpa adanya sistem pengawasan yang efektif, penyertaan modal negara pada BUMN berpotensi menimbulkan berbagai permasalahan yang dapat merugikan keuangan negara.

Selain itu, aspek tanggung jawab hukum juga menjadi hal yang sangat penting dalam pengelolaan penyertaan modal negara pada BUMN. Setiap pihak yang terlibat dalam pengelolaan BUMN, baik Direksi, Dewan Komisaris, maupun pihak lain yang memiliki kewenangan dalam pengambilan keputusan perusahaan, harus memiliki tanggung jawab hukum atas setiap kebijakan yang diambil dalam pengelolaan perusahaan. Hal ini sejalan dengan prinsip akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan negara yang menuntut adanya pertanggungjawaban yang jelas terhadap setiap penggunaan keuangan negara.

Dengan demikian, pengawasan dan tanggung jawab terhadap penyertaan modal negara pada BUMN merupakan dua aspek yang saling berkaitan dalam sistem pengelolaan keuangan negara. Pengawasan yang efektif akan memastikan bahwa pengelolaan modal negara dilakukan secara transparan dan akuntabel, sedangkan sistem pertanggungjawaban yang jelas akan memberikan kepastian hukum bagi para pihak yang terlibat dalam pengelolaan BUMN.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa penyertaan modal negara pada BUMN memiliki peran yang sangat penting dalam mendukung pembangunan ekonomi nasional. Namun demikian, pengelolaan penyertaan modal negara tersebut juga memerlukan sistem pengawasan dan pertanggungjawaban yang efektif agar tidak menimbulkan kerugian bagi negara. Oleh karena itu, diperlukan kajian hukum yang komprehensif mengenai bagaimana pengaturan mengenai pengawasan dan tanggung jawab penyertaan modal negara pada BUMN menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai pengawasan dan tanggung jawab penyertaan modal negara terhadap BUMN menurut peraturan perundang-undangan guna memperoleh pemahaman yang lebih mendalam mengenai aspek hukum yang mengatur pengelolaan modal negara pada BUMN serta mekanisme pengawasannya.

Berdasarkan permasalahan di atas penulis tertarik untuk mengangkat judul: **“Pengawasan Penyertaan Modal Negara Pada BUMN Dalam Pengelolaan Keuangan Negara Perspektif Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia”**.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan tipe yuridis normatif yang berfokus pada kajian asas, teori, dan doktrin hukum tanpa menggunakan data empiris, melainkan bahan hukum sebagai sumber utama. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan konseptual, peraturan perundang-undangan, dan historis untuk menganalisis mekanisme penyertaan modal negara pada BUMN dalam pengelolaan keuangan negara. Bahan hukum yang digunakan berupa data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan), sekunder (literatur, jurnal, dan pendapat ahli), serta tersier (kamus hukum). Pengumpulan dan pengolahan bahan hukum dilakukan melalui tahapan inventarisasi, identifikasi, klasifikasi, dan sistematisasi agar tidak terjadi kontradiksi antar bahan hukum. Selanjutnya, analisis dilakukan secara kualitatif melalui metode interpretasi untuk memahami, menafsirkan, serta mengidentifikasi adanya kekosongan, konflik, atau ketidakjelasan norma hukum.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengawasan Penyertaan Modal Negara Pada BUMN Dalam Pengelolaan Keuangan Negara

Setiap badan hukum yang berbentuk perusahaan dipastikan terdapat alat perlengkapan yaitu pengawasan. Pengawasan dilaksanakan sebagai kontrol pekerjaan seorang direksi yang mempunyai tugas mengurus perusahaannya. Seperti kita ketahui bahwa seluruh kegiatan perusahaan di pegang oleh seorang direksi. Dengan pengawasan tersebut agar didalam pengawasannya berlandaskan pada anggaran yang dilakukan pada dasar dan peraturan perundang-undangan yang dilakukan sedang berlaku. Untuk dapat melaksanakan pengawasan yang baik dan lancar maka pengawasnya haruslah orang yang mempunyai pengetahuan yang memadai tentang tata kelola perusahaan dan mempunyai pengalaman yang cukup. Di samping itu sebaiknya ditunjang dengan latar belakang pendidikan yang sejalan usha perusahaan.

Pada umumnya pemeriksaan dilakukan secara rutin atau berkala dengan cara memeriksa secara administrasi dengan melihat surat dan memeriksa kepada orang dengan cara berdialog atau wawancara. Hasil pemeriksaan tersebut dapat dituangkan kedalam bentuk catatan atau berita yang berbentuk dokumen perusahaan dan dilakukan penyimpanan. Kelancaran di dalam menjalankan perusahaan salah satunya dipengaruhi oleh kualitas kerja sama antara direksi dengan pengawas, dimana direksi bersikap terbuka ketika diawasi oleh pengawas, sedangkan pengawas di dalam bertindak dengan penuh kejujuran dan berdasarkan standar pengawasan serta menjauhi kesewenangannya. Selain itu BUMN kerja sama antara pengawas dengan pengurus ditunjukkan ketika membuat laporan tahunan yang ditandatangani secara bersama-sama oleh mereka.

Penyertaan Modal Negara merupakan instrumen penting dalam kebijakan ekonomi negara yang bertujuan untuk memperkuat struktur permodalan Badan Usaha Milik Negara serta mendorong pembangunan nasional. Dalam perspektif hukum, PMN tidak hanya dipandang sebagai kebijakan ekonomi semata, tetapi juga sebagai bagian dari pengelolaan keuangan negara yang harus tunduk pada prinsip-prinsip hukum publik dan tata kelola perusahaan yang baik.

Dasar hukum utama PMN dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yang menegaskan bahwa modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Pemisahan ini membawa konsekuensi hukum bahwa pengelolaannya dilakukan berdasarkan prinsip korporasi, namun tetap berada dalam lingkup pengawasan negara.

Selain itu, pengaturan PMN juga berkaitan erat dengan rezim keuangan negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang menyatakan bahwa setiap pengeluaran negara, termasuk PMN, harus direncanakan dan dipertanggungjawabkan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Lebih lanjut, dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, ditegaskan bahwa Menteri Keuangan berperan sebagai pengelola fiskal negara yang memiliki kewenangan dalam mengatur dan mengawasi pengelolaan keuangan negara, termasuk PMN. Dengan demikian, secara normatif PMN berada pada irisan antara hukum publik (keuangan negara) dan hukum privat (hukum perusahaan), sehingga pengawasannya pun bersifat kompleks dan berlapis.

Pengawasan terhadap PMN merupakan bagian penting dalam sistem pengelolaan keuangan negara yang bertujuan untuk memastikan bahwa penyertaan modal negara digunakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan, serta untuk mencegah terjadinya penyimpangan yang dapat merugikan negara. Pengawasan tersebut dilakukan melalui mekanisme pengawasan internal dan pengawasan eksternal.

Pengawasan Internal

a. Pengawasan oleh Menteri BUMN

1) Pengawasan melalui Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS)

Pengawasan utama Menteri BUMN terhadap penyertaan modal negara dilakukan melalui mekanisme Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). RUPS merupakan organ tertinggi dalam Persero yang memiliki kewenangan strategis dalam menentukan kebijakan perusahaan. Pasal 75 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menyatakan bahwa RUPS memiliki kewenangan yang tidak diberikan kepada Direksi atau Komisaris. Melalui RUPS, Menteri BUMN dapat memastikan bahwa penyertaan modal negara digunakan sesuai tujuan pemberian modal tersebut.

2) Pengawasan melalui Pengangkatan dan Pemberhentian Direksi

Pengawasan Menteri BUMN juga dilakukan melalui kewenangan dalam mengangkat dan memberhentikan Direksi. Pasal 15 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN menyatakan bahwa pengangkatan dan pemberhentian Direksi dilakukan oleh RUPS.

Dalam hal ini, Menteri BUMN bertindak sebagai RUPS sehingga memiliki kewenangan langsung dalam menentukan manajemen perusahaan. Kewenangan ini merupakan bentuk pengawasan preventif untuk memastikan bahwa BUMN dikelola oleh pihak yang kompeten.

3) Pengawasan melalui Dewan Komisaris

Selain Direksi, Menteri BUMN juga mengangkat Dewan Komisaris. Pasal 31 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN menyatakan bahwa Komisaris bertugas melakukan pengawasan terhadap kebijakan Direksi. Komisaris bertindak sebagai pengawas internal perusahaan dan memberikan laporan kepada Menteri BUMN. Dengan demikian, Komisaris merupakan perpanjangan tangan Menteri BUMN dalam melakukan pengawasan terhadap penggunaan penyertaan modal negara.

4) Pengawasan melalui Persetujuan Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan

BUMN wajib menyusun Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP). RKAP harus mendapat persetujuan Menteri BUMN. Hal ini bertujuan agar penggunaan penyertaan modal negara sesuai dengan rencana dan tujuan perusahaan.

5) Pengawasan melalui Evaluasi dan Audit

Pengawasan juga dilakukan melalui evaluasi laporan keuangan dan laporan tahunan perusahaan. Selain itu, audit terhadap BUMN dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. BPK memiliki kewenangan untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK.

b. Pengawasan oleh Menteri Keuangan

1) Pengawasan pada Tahap Perencanaan Penyertaan Modal Negara

Pengawasan pada tahap ini bersifat preventif karena bertujuan untuk mencegah terjadinya pemborosan anggaran negara. Menteri Keuangan akan menolak atau merevisi usulan PMN yang dinilai tidak layak secara fiskal.

Dalam praktiknya, sering ditemukan bahwa usulan PMN lebih didasarkan pada kebutuhan jangka pendek BUMN dari pada pertimbangan ekonomi jangka panjang. Hal ini menunjukkan adanya kecenderungan penggunaan PMN sebagai "alat penyelamatan" (*bailout*) dari pada sebagai instrumen investasi.

Fungsi pengawasan pada tahap perencanaan masih belum optimal karena kurangnya indikator yang jelas dalam menilai keberhasilan PMN. Selain itu, tekanan politik dalam proses pengajuan PMN juga dapat mempengaruhi objektivitas pengambilan keputusan.

2) Pengawasan pada Tahap Penganggaran

Tahap penganggaran merupakan tahapan di mana usulan PMN yang telah dievaluasi dimasukkan ke dalam APBN. Menteri Keuangan memiliki peran penting dalam menentukan besaran PMN yang dapat dialokasikan.

Dalam tahap ini, Menteri Keuangan harus memastikan bahwa alokasi PMN tidak mengganggu keseimbangan fiskal negara. Oleh karena itu, setiap keputusan terkait PMN harus mempertimbangkan kondisi keuangan negara secara keseluruhan.

Namun demikian, dalam praktik sering terjadi kompromi politik antara pemerintah dan DPR yang dapat mempengaruhi besaran PMN. Hal ini berpotensi mengurangi independensi Menteri Keuangan dalam menjalankan fungsi pengawasannya. Pengawasan pada tahap penganggaran masih bersifat formalistik dan belum sepenuhnya berbasis pada analisis kinerja.

3) Pengawasan pada Tahap Pelaksanaan PMN

Pada tahap pelaksanaan, pengawasan dilakukan melalui mekanisme pencairan dana PMN. Menteri Keuangan memastikan bahwa pencairan dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Meskipun demikian, pengawasan pada tahap ini cenderung bersifat administratif dan belum menyentuh aspek substansial penggunaan dana. Lemahnya pengawasan pada tahap pelaksanaan dapat membuka peluang terjadinya penyimpangan penggunaan dana PMN.

4) Pengawasan Penggunaan PMN

Setelah PMN disalurkan, pengawasan terhadap penggunaannya menjadi tantangan tersendiri. Menteri Keuangan tidak memiliki kewenangan langsung dalam operasional BUMN, sehingga pengawasan dilakukan melalui laporan keuangan dan mekanisme evaluasi.

Dalam praktiknya, banyak BUMN yang menggunakan PMN untuk menutup kerugian, bukan untuk ekspansi usaha. Hal ini menunjukkan bahwa PMN belum sepenuhnya digunakan sebagai instrumen investasi. Pengawasan pada tahap ini masih lemah karena keterbatasan akses dan kewenangan Menteri Keuangan terhadap operasional BUMN.

5) Evaluasi dan Akuntabilitas PMN

Evaluasi PMN dilakukan untuk menilai keberhasilan penggunaan dana negara. Indikator yang digunakan meliputi kinerja keuangan, kontribusi terhadap penerimaan negara, serta dampak ekonomi.

Namun demikian, dalam praktik belum terdapat standar evaluasi yang baku. Hal ini menyebabkan sulitnya mengukur keberhasilan PMN secara objektif. Sistem evaluasi PMN perlu diperbaiki dengan mengedepankan pendekatan berbasis kinerja (*performance-based evaluation*).

c. Pengawasan oleh Dewan Komisaris

Pengawasan terhadap Penyertaan Modal Negara (PMN) oleh Dewan Komisaris merupakan konsekuensi yuridis dari kedudukan BUMN sebagai entitas yang mengelola kekayaan negara yang dipisahkan. Dalam perspektif hukum keuangan negara, PMN tidak semata-mata dipandang sebagai investasi korporasi, melainkan sebagai bagian dari keuangan negara yang tetap harus dikelola secara akuntabel dan transparan. Oleh karena itu, pengawasan terhadap PMN tidak dapat dilepaskan dari rezim hukum publik yang melekat pada pengelolaan

keuangan negara, meskipun secara operasional dijalankan melalui mekanisme korporasi.

Kedudukan dewan komisaris dalam melakukan pengawasan terhadap PMN berakar pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur BUMN dan perseroan terbatas. Dewan Komisaris merupakan organ perseroan yang bertugas melakukan pengawasan secara umum dan/atau khusus terhadap kebijakan perusahaan serta memberikan nasihat kepada Direksi. Fungsi ini menjadi sangat penting dalam konteks PMN karena menyangkut pengelolaan dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Pengawasan Dewan Komisaris tidak hanya berorientasi pada kepentingan perusahaan semata, tetapi juga harus memperhatikan kepentingan negara sebagai pemegang saham. Hal ini menimbulkan dualitas fungsi, yakni sebagai organ perusahaan dan sebagai instrumen pengawasan terhadap penggunaan keuangan negara. Dengan demikian, pengawasan terhadap PMN memiliki dimensi ganda, yaitu dimensi privat (korporasi) dan dimensi publik (keuangan negara).

Pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Komisaris adalah sebagai berikut:

1) Pengawasan Preventif

Dalam tahap ini, Dewan Komisaris memastikan bahwa penggunaan PMN telah memenuhi prinsip kelayakan ekonomi, tidak mengandung risiko berlebihan, serta selaras dengan kebijakan pemerintah. Pengawasan preventif juga mencakup pemberian persetujuan terhadap investasi strategis yang menggunakan PMN, sehingga mencegah terjadinya penyimpangan sejak awal.

2) Pengawasan Represif

Pengawasan represif dilakukan setelah PMN digunakan, dengan fokus pada evaluasi hasil dan kinerja. Dewan Komisaris melakukan analisis terhadap laporan keuangan serta laporan kinerja Direksi.

Pengawasan ini bertujuan untuk menilai apakah penggunaan PMN telah memberikan hasil yang optimal, baik dalam bentuk keuntungan maupun manfaat ekonomi. Dalam hal ditemukan penyimpangan, Dewan Komisaris dapat memberikan rekomendasi perbaikan atau bahkan tindakan tegas terhadap Direksi.

3) Pengawasan melalui Komite Audit

Komite audit merupakan alat bantu Dewan Komisaris dalam melaksanakan fungsi pengawasan, khususnya terkait aspek keuangan dan pengendalian internal. Komite audit berperan dalam menelaah laporan keuangan, mengawasi pelaksanaan audit, serta memastikan bahwa penggunaan PMN telah sesuai dengan prinsip akuntabilitas.

4) Pengawasan Kepatuhan

Pengawasan kepatuhan bertujuan memastikan bahwa penggunaan PMN sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta prinsip *Good Corporate Governance* (GCG). Dewan Komisaris memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa Direksi tidak menyimpang dari ketentuan hukum yang berlaku.

Penerapan prinsip *Good Corporate Governance* (GCG) dalam pengawasan Penyertaan Modal Negara (PMN) merupakan aspek fundamental dalam menjamin bahwa pengelolaan dana negara pada Badan Usaha Milik Negara berjalan secara transparan, akuntabel, dan bertanggung jawab. GCG tidak hanya berfungsi sebagai pedoman normatif, tetapi juga sebagai instrumen pengendalian terhadap potensi penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara.

d. Pengawasan oleh Satuan Pengawasan Internal

Selain Dewan Komisaris, BUMN juga memiliki Satuan Pengawasan Internal (SPI) yang

bertugas melakukan pengawasan terhadap kegiatan operasional perusahaan. SPI bertugas untuk memastikan bahwa kegiatan perusahaan telah sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan tidak terjadi penyimpangan dalam penggunaan dana perusahaan, termasuk penyertaan modal negara.

Satuan Pengawasan Internal (SPI) merupakan organ internal perusahaan yang memiliki fungsi utama dalam menjamin terselenggaranya sistem pengendalian internal yang efektif di lingkungan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Dalam kerangka tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*), SPI berperan sebagai lini pertahanan pertama dalam mendeteksi dan mencegah terjadinya penyimpangan, khususnya dalam pengelolaan keuangan yang bersumber dari negara seperti Penyertaan Modal Negara (PMN).

Keberadaan SPI dalam BUMN tidak hanya bersifat administratif, melainkan memiliki kedudukan strategis karena menjadi instrumen penting dalam memastikan bahwa seluruh aktivitas perusahaan berjalan sesuai dengan prinsip akuntabilitas, transparansi, responsibilitas, independensi, dan kewajaran. Dalam konteks ini, SPI tidak hanya berfungsi sebagai auditor internal, tetapi juga sebagai mitra strategis manajemen dalam meningkatkan kualitas pengelolaan perusahaan.

Dalam struktur organisasi BUMN, SPI umumnya berada di bawah Direktur Utama, namun memiliki akses langsung kepada Dewan Komisaris melalui Komite Audit. Struktur ini dimaksudkan untuk menjaga independensi SPI agar tetap objektif dalam menjalankan fungsi pengawasannya, meskipun dalam praktiknya independensi tersebut sering menghadapi tantangan struktural dan kultural.

Kedudukan SPI menjadi semakin penting ketika dikaitkan dengan pengelolaan PMN, mengingat dana tersebut merupakan bagian dari keuangan negara yang harus dipertanggungjawabkan secara hukum. Oleh karena itu, SPI tidak hanya menjalankan fungsi internal perusahaan, tetapi juga secara tidak langsung menjadi bagian dari sistem pengawasan keuangan negara.

Pengawasan SPI terhadap PMN dilakukan melalui serangkaian tahapan yang sistematis dan terstruktur. Tahap pertama adalah perencanaan audit, dimana SPI menyusun rencana audit berbasis risiko (*risk-based audit plan*) dengan mempertimbangkan tingkat materialitas dan kompleksitas penggunaan PMN.

Tahap kedua adalah pelaksanaan audit, yang meliputi pengumpulan data, analisis dokumen, dan pengujian transaksi. Pada tahap ini, SPI menggunakan berbagai teknik audit untuk memperoleh bukti yang cukup dan kompeten guna mendukung temuan audit.

Tahap ketiga adalah pelaporan hasil audit, dimana SPI menyusun laporan yang berisi temuan, analisis, dan rekomendasi. Laporan ini disampaikan kepada Direksi dan Dewan Komisaris sebagai dasar untuk pengambilan keputusan.

Tahap terakhir adalah tindak lanjut, dimana SPI memantau implementasi rekomendasi yang telah diberikan. Tindak lanjut ini sangat penting untuk memastikan bahwa hasil audit tidak hanya berhenti pada laporan, tetapi benar-benar menghasilkan perbaikan dalam pengelolaan PMN.

Satuan Pengawasan Internal (SPI) memiliki peran strategis dalam menjamin akuntabilitas pengelolaan PMN. Namun dalam praktiknya, efektivitas pengawasan SPI masih sangat bergantung pada berbagai faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi kinerjanya.

Salah satu faktor utama adalah independensi kelembagaan. Meskipun secara normatif SPI diharapkan independen, dalam praktiknya posisi SPI yang berada di bawah Direksi menyebabkan adanya keterbatasan dalam menjalankan fungsi pengawasan secara objektif.

Selain itu, budaya organisasi juga berpengaruh terhadap efektivitas SPI. Dalam organisasi yang belum sepenuhnya menerapkan prinsip GCG, rekomendasi SPI seringkali dianggap sebagai formalitas semata dan tidak diimplementasikan secara serius oleh manajemen.

Dari perspektif teori pengawasan, kondisi ini menunjukkan bahwa SPI belum sepenuhnya berfungsi sebagai *strategic partner*, melainkan masih terbatas sebagai *compliance watchdog*. Hal ini mengindikasikan perlunya transformasi peran SPI agar lebih proaktif dan berbasis nilai tambah. Dalam konteks PMN, efektivitas SPI juga dipengaruhi oleh kualitas sistem pengendalian internal yang diterapkan oleh BUMN. Sistem yang lemah akan menyulitkan SPI dalam mendeteksi penyimpangan secara dini.

Pengawasan Eksternal

a. Pengawasan oleh Badan Pemeriksa Keuangan

Pengawasan terhadap penyertaan modal negara (PMN) pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) tidak dapat dilepaskan dari kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai lembaga negara yang memiliki fungsi konstitusional dalam sistem keuangan negara Indonesia. BPK merupakan lembaga yang bebas dan mandiri dalam melaksanakan tugas pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Kewenangan tersebut bersumber dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 23E ayat (1) yang menyatakan bahwa “untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara diadakan satu badan pemeriksa yang bebas dan mandiri”. Norma ini menegaskan bahwa seluruh bentuk keuangan negara, termasuk PMN pada BUMN, berada dalam lingkup pengawasan BPK.

Selanjutnya, pengaturan lebih rinci mengenai kewenangan BPK diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang BPK yang memberikan mandat kepada BPK untuk melakukan pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

Dalam konteks PMN, keberadaan dana yang bersumber dari APBN menjadikan PMN sebagai bagian dari keuangan negara meskipun telah dipisahkan dalam bentuk penyertaan pada BUMN. Oleh karena itu, BPK tetap memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap pengelolaannya. Pengawasan BPK terhadap PMN mencakup seluruh siklus pengelolaan, mulai dari perencanaan hingga pertanggungjawaban. Ruang lingkup ini menunjukkan bahwa pengawasan tidak hanya bersifat represif, tetapi juga preventif.

Pada tahap perencanaan, BPK menilai kelayakan pemberian PMN, termasuk analisis kebutuhan dan manfaat ekonominya. Hal ini penting untuk memastikan bahwa PMN tidak diberikan secara politis tanpa dasar rasional yang kuat. Pada tahap penganggaran, BPK mengawasi apakah alokasi PMN dalam APBN telah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan prinsip transparansi fiskal. Tahap penyaluran menjadi krusial karena seringkali terjadi penyimpangan administratif maupun substantif. BPK melakukan pengujian terhadap ketepatan waktu, jumlah, dan mekanisme penyaluran PMN. Selanjutnya, dalam tahap pengelolaan oleh BUMN, BPK menilai efektivitas penggunaan dana PMN, termasuk apakah dana tersebut benar-benar digunakan untuk tujuan yang telah ditetapkan. Pada tahap pertanggungjawaban, BPK mengevaluasi laporan keuangan BUMN serta dampak PMN terhadap kinerja perusahaan dan perekonomian nasional.

Badan Pemeriksa Keuangan menggunakan pendekatan kepatuhan, kinerja, dan risiko dalam mengawasi PMN. Pendekatan ini bertujuan untuk memastikan pengawasan yang komprehensif. Pendekatan kepatuhan menilai kesesuaian pengelolaan PMN dengan peraturan perundang-undangan. Pendekatan kinerja menilai apakah PMN memberikan manfaat optimal

bagi negara. Pendekatan risiko memungkinkan BPK untuk fokus pada area yang paling rentan terhadap penyimpangan.

b. Pengawasan oleh DPR

Badan Usaha Milik Negara merupakan perusahaan negara yang pada satu titik terikat pada ketentuan-ketentuan pemerintahan dibidang hukum publik, disisi lain terikat pada ketentuan-ketentuan korporat di bidang hukum privat. 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.

Memaknai Pasal 20A ayat (1) dan Pasal 23E ayat (1) Undang-Undang Dasar 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 Undang-Undang Keuangan Negara dan Undang-Undang Perbendaharaan negara. Pasal 4 ayat (1) dan (2) Undang-Undang 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) Undang-Undang BUMN disebutkan bahwa yang dimaksud dengan dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari APBN untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN, untuk selanjutnya pembinaan dan pengelolannya 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) Undang-Undang Dasar 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.

Pada saat pemerintah mengajukan Rancangan Undang-Undang 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 Rancangan Undang-Undang 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 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.

Dalam praktek antara *government action* dan *corporate action* bercampur baur dalam batas yang kabur. 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.

Dalam 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 Undang-Undang BUMN, Undang-Undang 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 Kementerian BUMN pada dasarnya membawa BUMN dan disinilah seolah BUMN diawasi oleh DPR. Namun, dapat dikatakan bahwa DPR tidak bisa secara langsung mengawasi BUMN.

Tanggung Jawab Dalam Pengawasan Penyertaan Modal Negara Pada BUMN

Tanggung jawab dalam pengawasan Penyertaan Modal Negara (PMN) pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) merupakan bagian integral dari rezim pengelolaan keuangan negara yang menekankan prinsip akuntabilitas, transparansi, dan efisiensi. PMN sebagai bentuk investasi pemerintah yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) memiliki karakteristik khusus, yaitu sebagai kekayaan negara yang dipisahkan namun tetap berada dalam lingkup keuangan negara.

Tanggung Jawab Pemerintah Dalam Pengawasan PMN

a. Presiden sebagai Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara

Presiden memiliki tanggung jawab konstitusional sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara. Dalam konteks PMN, Presiden berperan dalam menetapkan kebijakan strategis terkait alokasi dan penggunaan penyertaan modal negara. Tanggung jawab ini bersifat makro dan mencakup arah kebijakan pembangunan nasional yang menjadi dasar pemberian PMN kepada BUMN.

Meskipun demikian, dalam pelaksanaannya Presiden mendelegasikan kewenangan tersebut kepada Menteri Keuangan dan Menteri BUMN. Delegasi ini tidak menghapus tanggung jawab Presiden, melainkan mengalihkan pelaksanaan teknis dalam kerangka sistem pemerintahan. Dengan demikian, Presiden tetap memegang tanggung jawab akhir (*ultimate responsibility*) atas pengelolaan dan pengawasan PMN.

b. Menteri Keuangan

Menteri keuangan memiliki peran sentral dalam pengawasan PMN karena berfungsi sebagai pengelola fiskal negara. Tanggung jawabnya meliputi perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, serta evaluasi PMN dalam kerangka APBN. Menteri Keuangan juga bertugas memastikan bahwa setiap penyertaan modal memenuhi prinsip kehati-hatian fiskal (*fiscal prudence*).

Selain itu, Menteri Keuangan berwenang melakukan monitoring dan evaluasi terhadap penggunaan PMN oleh BUMN. Evaluasi ini mencakup aspek kinerja keuangan, efektivitas

penggunaan dana, serta kontribusi BUMN terhadap perekonomian nasional. Dalam hal ditemukan penyimpangan, Menteri Keuangan dapat merekomendasikan tindakan korektif.

c. Menteri Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

Menteri BUMN bertindak sebagai wakil pemerintah selaku pemegang saham dalam BUMN. Dalam kapasitas ini, Menteri BUMN memiliki tanggung jawab untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pengelolaan PMN oleh BUMN. Tanggung jawab tersebut meliputi penetapan kebijakan korporasi, evaluasi kinerja perusahaan, serta pengawasan terhadap direksi dan dewan komisaris.

Peran Menteri BUMN sangat penting dalam menjembatani kepentingan negara sebagai pemilik modal dengan tujuan bisnis perusahaan. Oleh karena itu, pengawasan yang dilakukan harus mengedepankan prinsip tata kelola perusahaan yang baik (*Good Corporate Governance/GCG*).

Tanggung Jawab Organ Internal BUMN

a. Direksi

Direksi merupakan organ BUMN yang bertanggung jawab penuh atas pengelolaan perusahaan, termasuk penggunaan PMN. Tanggung jawab direksi bersifat operasional dan mencakup seluruh aspek kegiatan usaha perusahaan. Dalam menjalankan tugasnya, direksi wajib bertindak dengan itikad baik dan penuh tanggung jawab.

Dalam konteks PMN, direksi bertanggung jawab memastikan bahwa dana yang diterima digunakan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan, seperti ekspansi usaha, restrukturisasi keuangan, atau peningkatan kapasitas produksi. Penyalahgunaan PMN oleh direksi dapat menimbulkan konsekuensi hukum, baik secara perdata maupun pidana.

b. Dewan Komisaris

Dewan Komisaris memiliki fungsi pengawasan terhadap kebijakan dan tindakan direksi. Dalam hal PMN, dewan komisaris bertanggung jawab memastikan bahwa pengelolaan dana tersebut dilakukan secara transparan dan sesuai dengan prinsip akuntabilitas.

Tanggung jawab dewan komisaris bersifat kolektif dan didasarkan pada prinsip *fiduciary duty*, yaitu kewajiban untuk bertindak demi kepentingan perusahaan dan pemegang saham. Apabila terjadi kelalaian dalam pengawasan, dewan komisaris dapat dimintai pertanggungjawaban hukum.

c. Satuan Pengawasan Internal (SPI)

Satuan Pengawasan Internal (SPI) merupakan organ internal yang bertugas melakukan audit dan pengawasan terhadap kegiatan perusahaan. Dalam konteks PMN, SPI berperan dalam memastikan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan serta kebijakan internal perusahaan.

Selain itu, SPI juga berfungsi sebagai sistem peringatan dini (*early warning system*) terhadap potensi penyimpangan. Dengan demikian, keberadaan SPI sangat penting dalam mendukung efektivitas pengawasan PMN.

Tanggung Jawab Lembaga Pengawasan Eksternal

a. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Badan Pemeriksa Keuangan memiliki kewenangan konstitusional untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, termasuk PMN pada BUMN. Pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK meliputi audit keuangan, audit kinerja, dan audit dengan tujuan tertentu.

b. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Keterlibatan DPR dalam pengawasan keuangan negara juga tidak terlepas dari perannya

dalam pembentukan undang-undang serta persetujuan terhadap anggaran negara. Dalam konteks PMN, DPR memiliki kewenangan untuk menyetujui atau menolak usulan pemerintah terkait alokasi dana PMN kepada BUMN. Dengan demikian, DPR memiliki posisi yang sangat strategis dalam menentukan arah kebijakan investasi negara melalui BUMN.

1) Tanggung Jawab DPR dalam Tahap Perencanaan PMN

Pada tahap perencanaan, tanggung jawab DPR diwujudkan melalui pembahasan Rancangan APBN yang diajukan oleh pemerintah. Dalam proses ini, DPR bersama pemerintah melakukan pembahasan secara komprehensif terhadap rencana alokasi anggaran, termasuk PMN kepada BUMN. Pembahasan tersebut dilakukan melalui alat kelengkapan DPR, khususnya komisi yang membidangi BUMN.

2) Tanggung Jawab DPR dalam Tahap Pelaksanaan PMN

Setelah PMN disetujui dalam APBN, tanggung jawab DPR tidak berhenti pada tahap perencanaan, melainkan berlanjut pada tahap pelaksanaan. Dalam tahap ini, DPR memiliki kewenangan untuk mengawasi realisasi penggunaan dana PMN oleh pemerintah dan BUMN penerima.

Pengawasan DPR terhadap pelaksanaan PMN dilakukan melalui berbagai mekanisme, seperti rapat kerja, rapat dengar pendapat (RDP), serta kunjungan kerja. Dalam forum tersebut, DPR dapat meminta penjelasan dari pemerintah dan BUMN terkait penggunaan dana PMN serta capaian yang telah diperoleh. Mekanisme ini menjadi sarana bagi DPR untuk memastikan bahwa pelaksanaan PMN berjalan sesuai dengan rencana.

3) Tanggung Jawab DPR dalam Tahap Evaluasi PMN

Salah satu instrumen utama dalam evaluasi adalah pembahasan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) yang telah diaudit oleh BPK. DPR menggunakan laporan tersebut untuk menilai tingkat akuntabilitas penggunaan anggaran, termasuk PMN.

Selain itu, DPR juga melakukan evaluasi terhadap kinerja BUMN penerima PMN, seperti peningkatan laba, kontribusi dividen kepada negara, serta keberhasilan dalam melaksanakan penugasan publik. Evaluasi ini menjadi dasar bagi DPR dalam menentukan kebijakan selanjutnya terkait PMN.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian hasil penelitian, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Penyertaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara telah memiliki dasar hukum yang komprehensif dalam sistem hukum keuangan negara di Indonesia. Hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa PMN merupakan bagian dari kekayaan negara yang dipisahkan, namun tetap berada dalam kerangka pengelolaan keuangan negara yang harus memenuhi prinsip transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas. Mekanisme PMN dalam praktiknya dilaksanakan melalui tahapan yang sistematis, yaitu perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan. Tahap perencanaan dilakukan oleh pemerintah melalui kementerian terkait, termasuk Kementerian BUMN, dengan mempertimbangkan kebutuhan dan kinerja BUMN. Tahap penganggaran dilakukan melalui APBN dengan persetujuan DPR. Tahap pelaksanaan dilakukan melalui Peraturan Pemerintah sebagai dasar hukum penyertaan modal. Selanjutnya, tahap pengawasan dilakukan melalui audit dan evaluasi oleh lembaga pengawas.
2. Pengawasan terhadap PMN dilaksanakan melalui mekanisme berlapis (*multi-layered control*),

yang melibatkan pengawasan internal oleh pemerintah dan BUMN itu sendiri, serta pengawasan eksternal oleh lembaga negara. Dalam hal ini, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia menjalankan fungsi pengawasan politik melalui persetujuan anggaran dan evaluasi kebijakan, sedangkan Badan Pemeriksa Keuangan menjalankan fungsi audit terhadap pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Sistem ini menunjukkan adanya mekanisme *checks and balances* dalam pengelolaan PMN. Tanggung jawab dalam pengelolaan PMN bersifat berlapis dan melekat pada setiap aktor yang terlibat, mulai dari pemerintah sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara, Kementerian BUMN sebagai representasi pemegang saham negara, hingga direksi dan komisaris BUMN sebagai pengelola operasional perusahaan. Tanggung jawab tersebut mencakup tanggung jawab administratif, perdata, dan pidana apabila terjadi penyimpangan atau kerugian negara.

DAFTAR REFERENSI

Buku

- Alfin Sulaiman, *Keuangan Negara pada BUMN dalam Perspektif Ilmu Hukum*, PT. Alumni, Bandung, 2011.
- Aminuddin Ilmar, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Kencana, Jakarta, 2012.
- Arifin P. Soeria Atmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*, PT. Gramedia, Jakarta, 1986.
- Aziz Syamsuddi, *Proses dan Teknik Penyusunan Undang-undang*, Cet. I, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Ind-Hill-Co, Jakarta, 1992.
- Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Edisi Kedua, Mandar Maju, Bandung, 2016.
- Endang Sutrisno, *Bunga Rampai Hukum dan Globalisasi*, Genta Press, Yogyakarta, 2007.
- ErniTrisKurniawan, Sule dan Saefullah, *Pengantar Manajemen*, Prenada Media, Jakarta, 2005.
- Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara* terjemahan Rasul Muttakin, Nusa Media, Bandung, 2010.
- I Gede Pantja Astawa, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, PT. Alumni, Bandung, 2008.
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Rreformasi*, PT. Bhuana Ilmu Komputer, Jakarta, 2008.
- _____, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- _____, *Perihal Undang-Undang*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014.
- Johannes Ibrahim, *Hukum Organisasi Perusahaan: Pola Kemitraan dan Badan Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2006.
- Kurniawan, *Hukum Perusahaan*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014.
- Kusnu Goesniadhie S, *Harmonisasi Sistem Hukum*, Nasa Media, Surabaya, 2010.
- Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2007.
- Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014.
- Nurmayani, *Hukum Administrasi Negara*, Universitas Lampung Press, Bandar Lampung, 2000.
- Otto Ekstein, *Keuangan Negara*, Bina Aksana, Jakarta, Jakarta, 1981.
- Prasetyo, *Dilema BUMN Benturan Penerapan Business Judgment Rule (BJR) Dalam Keputusan Bisnis Direksi BUMN*, P.T. Rayyana Komunikasindo, Jakarta Timur, 2014.

Prayudi, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981.

Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008.

_____, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Kencana, Surabaya, 2017.

Ridwan Khairandy, *Pokok-Pokok Pengantar Hukum Dagang Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014.

Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998.

Saiful Anwar, *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Glora Madani Press, Jakarta, 2004.

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012.

Setio Sapto Nugroho, *Harmonisasi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Dokumentasi dan Informasi Hukum, Bagian Hukum, Biro Hukum dan Humas, Jakarta, 2009.

Siagian, Sondang. P., *Administrasi Pembangunan*, Gunung Agung, Jakarta, 2000.

Siswanto Sunarso, *Hubungan Kemitraan Badan Legislatif dan Eksekutif di Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2005.

Soedarmin dan Subagio, *Aspek Hukum Dalam Ekonomi*, Jurusan Manajemen FE UM, 1991.

Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.

Sujanto, *Otonomi Daerah Yang Nyata dan Bertanggung Jawab*, Sinar Grafika, Jakarta, 1990.

Suratman dan H. Philip Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung, 2013.

Syahrudin Rasul, *Pengintegrasian Sistem Akuntabilitas Kinerja dan Anggaran Dalam Perspektif UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara*, PNRI, Jakarta, 2003.

Taufiqurrohmah Syahuri, *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945- 2002 serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004.

Tuti Rastuti, *Seluk Beluk Perusahaan Dan Hukum Perusahaan*, Refika Aditama, Bandung, 2015.

W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, PT. Grasindo, Jakarta, 2006.

Jurnal/Karya Ilmiah

Asnawi, M. I., "Implikasi Pengelolaan BUMN Persero dalam Kerangka Welfare State Berdasarkan Mekanisme Perseroan Terbatas", *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, Vol. 2, No. 1, 2021, 126-144. <https://ejurnalunsam.id/index.php/jhsk/article/view/32>.

Maria Farida Indrati. *Meningkatkan Kualitas Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*. Jakarta: Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 4. No. 2, Juni, 2007.

Wicipto Setiadi. *Proses Pengharmonisasian Sebagai Upaya Untuk Memperbaiki Kualitas Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 4. No. 2, Juni, 2007.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.

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.

Tesis

Ardi Saputra, "Reformulasi Pengelolaan Penyertaan Dan Penatausahaan Modal Negara Pada Bumh Berbentuk Perseroan Terbatas", *Tesis*, Program Studi Magister Ilmu Hukum, Universitas

Brawijaya, Malang, 2020.

Elvinna Noviyanty, “Pelaksanaan Penyertaan Modal Pemerintah Pada Badan Usaha Milik Negara Di Perseroan Terbatas Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan”, *Tesis*, Program Studi Magister Ilmu Hukum, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2016.

Widhya Mahendra Putra, “Mekanisme Penyertaan Modal Negara Kepada Badan Usaha Milik Negara Dengan Atau Tanpa Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Perspektif Hukum Keuangan Publik”, *Tesis*, Program Studi Magister Ilmu Hukum, Universitas Indonesia, Depok, 2019.