

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

BUMN merupakan perusahaan yang didirikan oleh negara untuk mengelola kekayaan alam serta cabang produksi strategis berdasarkan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Dalam hal pendiriannya, BUMN yang memiliki peran strategis hampir menguasai seluruh sektor perekonomian sehingga perlu diberikan fasilitas dalam menentukan usahanya namun tidak lepas dari prinsip-prinsip perusahaan yang sehat. Pendirian BUMN didasarkan pada sifat usaha yang kemudian dibagi menjadi 2 (dua) bentuk badan usaha yaitu BUMN Perum dan BUMN Persero.

Berdasarkan Pasal 9 UU BUMN Perum Pasal 1 angka 4 UU BUMN adalah badan usaha yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham dan bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan, Sedangkan menurut Pasal 1 angka 2 UU BUMN menjelaskan mengenai BUMN Persero adalah badan usaha yang berbentuk perseroan terbatas dengan modal paling sedikit 51% sahamnya dimiliki oleh Negara yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Badan usaha yang memiliki badan hukum dapat dikategorikan sebagai BUMN apabila sebagian (51%) atau seluruh modal badan usahanya (100%) dimiliki oleh negara. Apabila suatu badan usaha, Negara Indonesia menyetorkan modal (*inbreng*) di bawah 51%, maka BUMN tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai BUMN. Misal, Negara Indonesia inbreng di P.T. Bank Negara Indonesia (Persero) sebesar 20% dari

keseluruhan saham yang ada. Walaupun Negara Indonesia memiliki saham di P.T Bank Negara Indonesia (Persero), akan tetapi P.T. Bank Negara Indonesia (Persero) tetap sebagai perusahaan swasta, bukan sebagai BUMN. Lain halnya, apabila Negara Indonesia inbreng di P.T. PLN (Persero) sebesar 51% dari keseluruhan saham yang ada. Oleh sebab itu, PT. PLN (Persero) merupakan BUMN.

Dalam menjalankan fungsinya, BUMN memiliki beberapa keuntungan yang tidak dimiliki oleh perusahaan swasta. Pertama, BUMN memiliki akses yang lebih mudah terhadap modal dari pemerintah. Ini berarti BUMN tidak perlu bergantung pada pinjaman dari bank atau investor swasta untuk melakukan investasi atau memperluas bisnisnya. BUMN juga biasanya mendapatkan subsidi atau dukungan finansial langsung dari pemerintah. Selain itu, BUMN memiliki cakupan bisnis yang luas dan dapat beroperasi di sektor-sektor strategis seperti energi, transportasi, telekomunikasi, dan pertahanan. Hal ini memungkinkan BUMN untuk memainkan peran penting dalam pembangunan nasional dan memberikan layanan publik yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Namun, keuntungan yang dimiliki BUMN juga diikuti oleh tantangan yang harus dihadapi. Pertama, BUMN sering kali menghadapi beban politik yang tinggi. Keterlibatan pemerintah dalam pengambilan keputusan bisnis BUMN dapat menyebabkan perusahaan menjadi kurang efisien dan rentan terhadap nepotisme atau korupsi. Selain itu, BUMN juga seringkali dianggap kurang inovatif dan memiliki sistem manajemen yang kaku. Keterbatasan inovasi dan kecenderungan untuk mempertahankan status quo dapat menghambat pertumbuhan dan kemajuan BUMN. Selain itu, BUMN juga seringkali menghadapi persaingan yang ketat dari perusahaan swasta. Perusahaan swasta cenderung lebih fleksibel dan responsif terhadap pasar, sementara BUMN seringkali terjebak dalam birokrasi dan proses pengambilan keputusan yang lambat.

Untuk menghadapi tantangan ini, BUMN perlu beradaptasi dan berinovasi.

Mereka perlu meningkatkan efisiensi operasional, meningkatkan kualitas layanan, dan mengembangkan strategi bisnis yang kompetitif. Pemerintah juga memiliki peran penting dalam memastikan keberhasilan BUMN dengan memberikan lingkungan yang kondusif bagi operasi mereka. Dengan mengoptimalkan keuntungan yang dimiliki dan mengatasi tantangan yang ada, BUMN dapat terus berkontribusi pada pembangunan ekonomi negara dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pengelolaan BUMN merupakan suatu proses yang mencakup perencanaan, pengorganisasian, pengendalian, serta pengawasan terhadap semua kegiatan keuangan yang dilakukan oleh BUMN. Pengelolaan keuangan BUMN bertujuan untuk memastikan bahwa BUMN memiliki keuangan yang sehat, transparan, efisien, dan akuntabel. Tujuan ini dapat dicapai melalui berbagai kegiatan, seperti perencanaan anggaran, pengawasan dan pengendalian pengeluaran, pengelolaan aset, serta pelaporan keuangan yang tepat waktu dan akurat. Perencanaan anggaran menjadi langkah awal dalam pengelolaan keuangan BUMN. Perencanaan anggaran ini melibatkan estimasi pendapatan dan pengeluaran BUMN dalam jangka waktu tertentu, serta penentuan alokasi dana untuk berbagai kegiatan operasional, investasi, dan pembayaran hutang. Pengelolaan aset juga merupakan bagian penting dalam pengelolaan keuangan BUMN. BUMN harus memastikan bahwa kepemilikan aset seperti tanah, bangunan, dan peralatan secara efektif dan efisien dapat dimanfaatkan mendukung kegiatan bisnis BUMN.

BUMN sebagai badan hukum yang didirikan oleh negara untuk dapat mengelola potensi kekayaan alam dan cabang-cabang usaha strategis yang tidak dikuasai oleh pihak swasta dengan tujuan utama mengejar keuntungan dalam hal modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan dari APBN masih dianggap sebagai kekayaan negara, sehingga menyebabkan kerancuan mengenai konsep kekayaan negara yang dipisahkan pada BUMN Persero apabila dalam kegiatan usahanya mengalami permasalahan hingga

dititik tidak dapat melunasi hutang-hutang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih yang menimbulkan pelaksanaan sita umum sebagai akibat terjadinya kepailitan dan menimbulkan konflik norma pada Pasal 2 huruf g UU No. 17 tahun 2003 tentang keuangan Negara (selanjutnya disebut UU Nomor: 17 tahun 2003) dan UU Nomor: 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (selanjutnya disebut UU Nomor: 1 tahun 2004) Pasal 2 ayat (1).

Tujuan pengawasan dan pengendalian pengeluaran adalah memastikan bahwa setiap pengeluaran yang dilakukan oleh BUMN telah sesuai dengan anggaran dan aturan yang berlaku. Dalam hal ini, BUMN juga harus menerapkan kebijakan pengadaan yang transparan dan efisien guna menghindari praktik korupsi dan penyalahgunaan keuangan. Pelaporan keuangan yang tepat waktu dan akurat juga penting dalam pengelolaan keuangan BUMN. BUMN harus menyusun laporan keuangan secara teratur dan menyeluruh, yang mencakup neraca, laporan laba rugi, laporan arus kas, dan catatan lainnya yang relevan. Laporan keuangan ini harus disusun sesuai dengan standar akuntansi yang berlaku dan diawasi oleh auditor independen. Dengan melakukan pengelolaan keuangan yang baik, BUMN dapat meningkatkan kinerja keuangan, meningkatkan nilai perusahaan, dan memberikan manfaat yang optimal bagi pemangku kepentingan, termasuk pemerintah dan masyarakat umum. Pengelolaan keuangan BUMN yang baik juga akan meningkatkan kepercayaan investor dan mendorong pertumbuhan ekonomi nasional.

Aset Negara merupakan kekayaan Negara yang wajib dikelola dan dijaga dengan baik. Pengelolaan kekayaan Negara mempunyai fungsi strategis berupa penggunaan dan pemanfaatan barang milik Negara untuk kepentingan nasional. Pemerintah perlu melakukan pelaporan aset Negara secara transparan, sehingga masyarakat bisa menilai kinerja pemerintah.

Aset negara atau sering disebut dengan Barang Milik Negara (BMN) yaitu “Barang yang dibeli atau diperoleh dengan dana dari dana APBN atau berasal dari perolehan lain secara sah”. Aset negara atau juga kekayaan negara tidak hanya BMN semata, namun beberapa meliputi “Semua hak dan juga kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang”.

Menurut UU Nomor: 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara pengertian barang milik Negara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor: 6 tahun 2006, maka yang dimaksud dengan barang milik Negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau yang berasal dari perolehan yang sah lainnya.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, tampak bahwa BUMN memiliki harta kekayaan karena BUMN merupakan subyek hukum baik untuk hukum perdata maupun pidana sehingga mempunyai hak dan kewajiban seperti manusia alamiah adanya. Berdasarkan hal ini peneliti/penulis tertarik untuk menelitinya lebih lanjut dengan judul **“Aset BUMN Sebagai Jaminan Atas Pinjaman Pemerintah Indonesia Kepada Lembaga Keuangan Asing”**.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan penelitian sebagaimana disebutkan di atas, adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- a. Landasan Hukum manakah yang tepat dijadikan sebagai bagian kekayaan BUMN/Aset Negara
- b. Apakah Aset BUMN memiliki legitimasi untuk dijadikan sebagai jaminan atas Pinjaman Pemerintah Indonesia kepada Lembaga Keuangan Asing

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian sebagaimana disebutkan dalam latar belakang permasalahan dan rumusan masalah adalah:

a. Tujuan Akademis

Secara Akademis, tujuan daripada penelitian Tesis ini dibuat sebagai salah satu syarat pemenuhan memperoleh gelar Magister Hukum di Prodi Magister Hukum Fakultas Hukum UPH kampus Surabaya.

b. Tujuan Praktis

- 1) Tujuan praktis penelitian daripada Tesis ini adalah untuk mengetahui landasan Undang-Undang yang tepat dapat dijadikan sebagai landasan yuridis pengaturan kekayaan BUMN/Aset Negara.
- 2) Untuk mengetahui apakah aset BUMN memiliki legitimasi dijadikan sebagai Jaminan pemberian penjaminan Lembaga Keuangan Asing.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian Tesis ini adalah dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak, yaitu:

- a. Sebagai tambahan ilmu pengetahuan dan wawasan berupa bukti empiris bagi akademisi dan peneliti lainnya terkait dengan landasan Undang-Undang yang tepat dijadikan sebagai landasan yuridis pengaturan Aset BUMN atau Kekayaan Negara.
- b. Sebagai gambaran, bahan pertimbangan, dan masukan berhubungan

dengan apakah aset BUMN atau Kekayaan Negara memiliki legitimasi sebagai Jaminan pemberian penjaminan oleh Lembaga Keuangan Asing.

1.5. Metode Penelitian

a. Tipe Penelitian

Adapun tipe penelitian yang digunakan oleh peneliti untuk menyelesaikan Tesis ini adalah tipe yuridis normatif yaitu suatu proses yang digunakan untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, ataupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab isu hukum yang dihadapi dan dilakukan melalui studi pustaka.¹

b. Pendekatan Masalah

Dalam penelitian ini, Pendekatan masalah yang dilakukan adalah menggunakan *Conceptual approach* (pendekatan konsep), *Statute approach* (pendekatan Undang-Undang), dan *Case approach* (pendekatan studi kasus). *Conceptual approach* adalah pendekatan yang berpatokan kepada pandangan dan doktrin-doktrin berdasarkan pendapat para ahli dan para pakar hukum yang dapat diimplementasikan untuk permasalahan yang sedang diteliti. Selanjutnya, *Statute approach* adalah pendekatan yang dilakukan melalui pengkajian peraturan yang berkaitan dengan perundang-undangan serta diimplementasikan dengan permasalahan yang sedang diteliti. Terakhir yaitu pendekatan *Case approach* merupakan pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah kasus yang berkaitan dengan isu beredar dalam masyarakat. Adapun

¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat, Radja Grafindo Persada, Jakarta, 1995. hlm 13-14.

kajian pokok *Case approach* ini adalah Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN dan legitimasi Aset BUMN dijadikan sebagai jaminan pemberian penjaminan oleh Lembaga Keuangan Asing.

c. Bahan/Sumber Hukum

Dalam penelitian ini, bahan atau sumber hukum yang digunakan dapat dibedakan sebagai berikut:

- 1) Sumber hukum primer; Indonesia menganut *Civil Law System* dimana hukum positif seperti Peraturan Perundang-undangan yang dapat digunakan sebagai sumber hukum primer merupakan sumber hukum yang sifatnya mengikat dalam hal:
 - a) UU Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.
 - b) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)
 - c) UU No. 16 Tahun 2004 tentang BUMN. Undang-Undang ini merupakan revisi daripada UU Nomor: 19 Tahun 2003 tentang BUMN
 - d. UU Nomor: 1 tahun 2004 yaitu undang-undang yang mengatur tentang kekayaan negara.
 - e. UU Negara Republik Indonesia Nomor: 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.
2. Sumber hukum sekunder yang erat kaitannya dengan sumber hukum primer karena sifatnya menjelaskan bahan hukum primer, antara lain: yurisprudensi dan asas-asas yang dapat ditemukan dalam literatur tentang aset BUMN atau Kekayaan Negara, dan

www.bumn.go.id,

d. **Langkah Penelitian**

1. Pengumpulan Sumber Hukum

Pengumpulan sumber hukum dilakukan adalah inventarisasi, klasifikasi, dan sistimatisasi. Proses inventarisasi dilakukan dengan mengumpulkan sumber hukum terkait melalui pustaka, selanjutnya diklasifikasikan berdasarkan kebutuhan untuk menganalisis rumusan masalah. Untuk memudahkan pemahaman, Sumber Hukum tersebut disusun secara sistimatis.

2. Analisis dan Pembahasan

Dalam penyelesaian penulisan Tesis ini, analisis yang digunakan penulis adalah analiasi yuridis normatif. Menggunakan metode silogisme deduksi, artinya ketentuan menggunakan perundang-undangan yang berawal dari pengetahuan yang bersifat umum yang diperoleh dari ketentuan peraturan Perundang-undangan, selanjutnya diimplementasikan dengan rumusan masalah, kemudian menghasilkan jawaban khusus. Untuk memperoleh jawaban yang benar, akurat, dan logis digunakan beberapa penafsiran yaitu penafsiran sistimatis dan penafsiran otentik. Penafsiran sistimatis adalah penafsiran dengan cara melihat atau memperhatikan susunan pasal yang berhubungan antara pasal yang satu dengan pasal lainnya yang ada dalam undang undang itu sendiri ataupun dengan pasal-pasal dari Undang-undang yang lain untuk memperoleh pengertian dan pemahaman yang lebih spesifik.

Penafsiran otentik adalah penafsiran yang pasti terhadap arti kata yang ditentukan dalam Peraturan Perundang-undangan itu sendiri.

1.6. Pertanggungjawaban Sistematika

Sistematika pertanggungjawaban penyelesaian penulisan penelitian Tesis ini terdiri dari IV (empat) bab, dimana setiap bab dibagi menjadi beberapa sub bab berikut:

BAB I. PENDAHULUAN. Bagian pendahuluan ini merupakan awal penulisan penelitian dengan mengemukakan latar belakang masalah, kerancuan peraturan perundang-undangan, mengartikan dan menjelaskan definisi dari kekayaan Negara/keuangan negara/asset negara khususnya BUMN sebagai Persero yang terafiliasi dengan pihak luar atau swasta juga legitimasi apabila asset BUMN dijadikan sebagai jaminan perjanjian hutang piutang pada pihak asing dilanjutkan dengan Rumusan Masalah, Tujuan penelitian, dan type penelitian yakni penelitian yuridis normatif.

Bab II. KEKAYAAN BUMN DAN ASET NEGARA MENURUT HUKUM POSITIF INDONESIA. Bab ini terbagi dalam 2 (dua) Bab.

Bab 2.1. Mengupas tentang fungsi dan Peran BUMN sebagai Badan Hukum. Bab II2.2. Mengupas tentang Hakekat BUMN dan Kekayaan BUMN sebagai Aset Negara.

Bab III. LEMBAGA KEUANGAN ASING SEBAGAI SALAH SATU KREDITOR BUMN. Bab III ini dibagi dalam 2 (dua) sub bab. Bab 3.1. Mengupas tentang pengertian dan Hakekat Lembaga Keuangan Asing

dengan segala legitimasi hukumnya terutama didalam prosedur hutang piutang yang ditangani terutama pada lembaga keuangan Asing dengan segala karakteristiknya. Bab 3.2. Analisis tentang Harta Kekayaan BUMN sebagai Jaminan Pada Lembaga Keuangan Asing. Bab ini membahas secara Yuridis legitimasi aset BUMN sebagai jaminan pengambilan kredit di lembaga keuangan asing dengan segala kemungkinan dan akibat hukumnya.

BAB IV. PENUTUP. Bab ini terdiri dari Kesimpulan dan Saran. Kesimpulan adalah hasil jawaban singkat atas rumusan masalah yang dikemukakan di atas. Saran adalah masukan yang berguna dalam penyelesaian kasus-kasus yang sejenis dalam memberikan putusan/vonis yang sesuai. Mengingat ilmu hukum bersifat preskriptif yang selalu membutuhkan masukan, khususnya kepada para penegak hukum.